

# Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



5/99

Globalization and  
International Labour

Responsabilité sociale  
et mondialisation

Revue bimestrielle  
octobre-novembre 99  
Bureau de dépôt: Bruxelles X

## Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

## Transnational Associations Associations transnationales

*Transnational Associations is a unique bilingual journal whose aim is to deal with major current problems within the perspective of international nongovernmental organizations. It is intended to provide a forum for authoritative information and independent reflection on the increasing role played by these organizations in the international system, and on its philosophical, political, economic or cultural implications.*

*The approach is intrinsically interdisciplinary, and calls for both specialised expertise and practitioner experience in transnational association matters. Transnational Associations provides background information about the actions and achievements of international associations, and insight into their interrelations with intergovernmental organizations. It covers a wide range of topics, among which social organization, humanitarian law, scientific co-operation, language and culture, economic development, to cite just a few.*

*The programme of the review, in accordance with the principles of the UIA, clarifies general awareness concerning the association phenomenon within the framework of international relations and, in particular, informs associations about aspects of the problems which they tend to share or which are of common interest to them. Contributors to the journal review include association officers, research workers and specialists of association questions who engage only themselves.*

*Founded in Brussels in 1907 as the Central Office of International Associations, the UIA became a federation under the present name in 1910 at the 1st World Congress of International Associations. Activities were closely associated with the Institut international de bibliographie, which later became the International Federation for Documentation. Its work contributed to the creation of the League of Nations and the International Institute of Intellectual Co-operation (the predecessor of UNESCO). During the 1920s, the UIA created an International University, the first of its kind.*

*The UIA has consultative relations with UNESCO, UN/ECOSOC, and ILO. It collaborates with FAO, the Council of Europe, UNITAR, and the Commonwealth Science Council.*

*Associations transnationales est la seule revue traitant des grands problèmes contemporains dans la perspective des organisations internationales non gouvernementales. Elle se propose d'apporter des éléments d'information provenant des sources les plus autorisées, propres à susciter une réflexion indépendante sur l'affirmation du rôle joué par ces acteurs dans le système international et sur les aspects philosophiques, politiques, sociaux et culturels de cette évolution.*

*La visée adoptée est essentiellement interdisciplinaire et fait appel au savoir comme à la pratique des spécialistes du champ d'action des associations transnationales. Les documents, articles et études publiés par Associations transnationales traitent également des liens établis entre celles-ci et les organisations intergouvernementales. Les domaines couverts s'étendent aux problèmes de société, au droit humanitaire, à la coopération scientifique, aux questions linguistiques et culturelles, au développement économique ou à tout phénomène affectant la vie de ces associations.*

*Le programme de la revue, conformément aux buts de l'UIA, vise à éclairer l'opinion sur la signification de la dimension associative des relations internationales, notamment en informant les associations au sujet des questions qui relèvent de leurs domaines ou affectent leurs intérêts communs. Les textes des auteurs publiés par la revue (dirigeants d'associations, chercheurs et spécialistes des questions associatives) n'engagent que leur opinion.*

*L'UIA a été créée officiellement en 1910 à Bruxelles au cours du premier congrès mondial des associations internationales. Ses fondateurs, le Sénateur Henri La Fontaine, prix Nobel de la Paix 1913 et Paul Oilet, Secrétaire général de l'Institut international de bibliographie, avaient mis sur pied en 1907 l'«Office central des institutions internationales» auquel l'UIA succéda sous la forme de fédération. En 1914, elle regroupait 230 organisations, soit un peu plus de la moitié de celles qui existaient à l'époque. L'UIA devait incarner, dans l'esprit de ses fondateurs, les aspirations internationalistes et les idéaux de paix qui animaient les associations et qui allaient aboutir en 1920 à la création de la Société des Nations.*

*L'UIA a obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, de l'UNESCO et de l'OIT. Elle collabore avec l'UNITAR, la PAO et le Conseil de l'Europe. Elle entretient des relations générales et ponctuelles avec les organisations régionales.*

Globalization, international labour, labour internationality and  
labour internationalism  
by Peter Waterman  
Page 234

Responsabilité sociale et mondialisation : qu'attendre des codes de  
conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement?  
par Janelle Diller  
Page 246

Why the WTO needs environmental NGOs  
by Daniel C. Esty  
Page 267

Southern agenda for WTO: a civil society perspective  
CUTS India  
Page 280

Association News  
Vie associative  
Page 283

## Transnational Associations Associations transnationales

# Globalisation, International Labour, Labour Internationality and Labour Internationalism

by Peter Waterman\*

## International labours Y2K bug

Launched into space by the internationalisation and internationalism of the early-20<sup>th</sup> century, both international labour and international labour relations today find themselves in a condition not dissimilar to that of the Soviet/Russian, national/international spaceship Mir. I imagine them sending desperate messages back to Lake Geneva, on the shores of which are to be found the headquarters of the International Labour Organisation (ILO) and - consequently - of a number of those of the international trade union movement. Headquarters, unfortunately, seem to be as much afflicted by the Y2K problem as the spaceship itself. The destructuring/destructive YK2 bug is that of a globalised and informatised capitalism. The question is whether both spaceships and headquarters can be patched up, or supplied with the requisite new chips. Or do they need to be re-invented on the basis of new knowledge, understandings and values relevant to labour in the 21<sup>st</sup> century?

What has so far been missing is an international labour movement dialogue on all this. Yet, unless one believes that the truth is or can be the possession of one privileged party, theory or ideology, such a dialogue is the only way of re-creating or even re-inventing a labour movement appropriate to new times that are not only hard but complex. A dialogue is more than either a debate or a discussion. Whilst debate suggests polemic and victory, and discussion a mutual willingness to listen, a dialogue suggests a process of mutual learning. The necessity for such a dialogue around the future of the labour movement, it seems to me, comes out of the crisis or impotence of the major labour movement traditions, whether theoretical or ideological. What this all means is that simple oppositions (within the Left) of Reformists and Revolutionaries, or (amongst the Revolutionaries) of the True and the False, become increasingly empty, irrelevant and demobilising.

Now, quite suddenly, dialogue on the future of labour and the labour movement is taking place internationally. I here identify two sites of such, one more oriented toward the labour problem, the other more to the labour movement. But, if what I have said above is true, or

ought to be true, we need to come to terms with both kinds of site, space and dialogue.

## Labour and globalisation: the dialogue of which millennium?

Much of Labour's Complaint, as expressed in recent union, left and academic literature<sup>1</sup>, seems to have been taken on board by the Conference on Organised Labour in the 21<sup>st</sup> Century (COL21). This is now to be seen on a computer screen near you. Despite its high-modern form and potentially global reach, the question arises of whether this dialogue is really relevant to the millennium before us.

This international, trilingual, electronic conference is intended to contribute to a four-year research programme on the same subject, run by the ILO's International Institute of Labour Studies (IILS). A new technical feature, for me, is the on-line translation programme incorporated, which permits the online email recipient to translate at least the general sense of messages posted into five West European languages. COL21 is co-sponsored by the ILO and the ICFTU. Although being officially launched only in mid-September 1999, the conference site has an early list of contributions from 1998. In mid-August 1999, when I signed up to participate, the site further reported a December 1998 consultation, and published the contributions of three participants (to which I will return). It also published a Background Document, identifying as key areas for discussion:

- the changing patterns of employment and union membership,
- change in management-labour relations; the public status of unions,
- the impact of a hostile economic environment,
- the threat/challenge posed to national unions by economic internationalisation.

The conference is "aimed at trade unionists and labour researchers", intended to be open, and to allow for some kind of dialogue. Thus, there will be a chance to respond to the two opening speakers, Juan Somavia, General Director of the ILO and Bill Jordan, General Secretary of the ICFTU. Guest speakers will be

\* Institute of Social Studies, Amsterdam.  
p\_waterman@hotmail.com  
http://www.antenna.nl/~waterman/

I. This paper has been extracted and adapted from a much longer and more academic paper, presently entitled "International Labour's Y2K Problem: a Debate, a Discussion and a Dialogue". This should eventually be placed on the Global Solidarity Website <http://www.antenna.nl/~waterman/>.

Transnational Associations 5/1999, 234-245

regularly invited to act as panellists on subjects related to the above document. In a further specification, themes are extended to:

- employment and development,
- law and unions,
- responses to globalisation,
- unions and structural adjustment,
- collective bargaining and social dialogue,
- informal sector and marginalised workers,
- social protection,
- recruitment and organising,
- political strategy (relations with parties and NGOs),
- women,
- youth,
- union structures and services.

This event appears to have not only high web visibility but also legitimacy within at least parts of the labour movement internationally. My concern is that the initiative be not limited by the apparent ideological, institutional or even electronic parameters of the event. Let us consider these.

The theoretical/ideological parameter: assuming that which requires questioning?

I will here consider the three initial 'non-interactive' papers posted on the COL21 site in August 1999. Whilst not being ILO papers, they were obviously invited and posted on ILO initiative. They may be taken as suggesting at least the initial ideological extent and limitations of the planned event.

A couple of quotes from the COL21 paper of Henk Thomas reveals an analysis that not only assumes uncritically the past, present and future development of capitalism, in all its emanations (and under all its pseudonyms), but also an existing interstate hierarchy, with unions everywhere in a subaltern position. Thus, in «Western European countries...the labour movement has continued to acquire a high degree of legitimacy in addressing issues of the wider social agenda. One may...mention the role of the labour movement...in restructuring the economy, such as the need for wage restraints in the eighties when global competitive forces had a huge impact on the reshaping of Western European economic structures as well as on major charac-

teristics of labour markets. Also, the distinct role that trade unions have played in enterprise restructuring, such as in the restructuring of the automobile industry in the United States, is proof of union strength and potential. [...]

A special policy issue forms the role which 'development co-operation' may play in strengthening the position of trade unions in weak labour markets and in situations where as yet no organisational labour strength could be built. 'Development cooperation' - both bilateral and multilateral - has at times allowed for generous donations to the trade union movement. For example, special subsidies granted to 'donor' trade unions to enable programmes of institutional building for the 'receiving' labour organisations. Such funding may have a 'national' approach and thus contribute to the building and expansion of strong programmes of international co-operation. Also, cases such as the Danish one with a strong preference for multilateral channelling of funds, e.g. through the ILO or ICFTU, each with its regional headquarters, have become part of the current donor scene.»

I will not go into the assumption about union legitimacy within Western societies (widely noted as falling, since the 1960s, along with that of government, political parties, the churches, business, the judiciary, the press). Nor about the, now-rejected, US auto unions "company-union love-fest". The major point to be made is that the argument uncritically assumes: 1) a certain underlying institutional framework (if we include particular labour market patterns); 2) the 'developmental' function of trade unions within both 'developed' and 'developing' countries; 3) that those of the former should act as (state-funded) patrons/missionaries/intermediaries in relation to those of the latter. "Development" here, everywhere, means the development of capitalism. There is an assumption, further, that developed capitalism means developed unions, with the best developed union/capitalism relation being in states like The Netherlands and Denmark, which also have extensive state-funded programmes for "developing" countries. The notion that, particularly with globalisation, we are in one world of struggle, in which the first may be the last and the last

may be the first (admittedly, earlier a Christian notion than a Socialist one), appears foreign to Thomas. There is here accepted, in other words, almost everything that has been questioned or problematised in the recent literature. The analysis, it must be said, also lacks any sense of crisis and seems motivated or informed less by any academic discipline, theoretical school, social values or humane ethic than by the purpose of advertising a policy or consultancy service to 'development co-operation' in general, the ILO and ICFTU in particular. As such the piece seems unlikely to be of value to those within these institutions who recognise that the crisis of labour internationally is a crisis not only for but also of these institutions. Or who, unlike Thomas, recognise the existence of globalisation.

Robert Taylor's contribution assumes tripartism (institutionalised relations between labour, capitalist and a supposedly neutral state), therefore ruling this out of discussion. In line with a tripartite view of the world, he is as much concerned to adjust unions to global capitalism as global capitalism to unions. And he considers that (inter) government organisations can or should play the articulating role between these: «[I]t is evident trade unions...need to demonstrate their approach is not incompatible with the creation of successful market economies. Trade union rights are good for workers but they are also good for business. The most affluent countries in the world are the ones which not only have trade unions but also integrate them successfully into their societies through forms of corporate governance and in alliance with non-governmental associations.

Few trade unions have managed so far to come to terms with the new world of increasing globalisation but if they hope to survive and grow again they will have to make radical accommodations... [T]he need for more transnational industrial relations requires the trade unions to reassert their primary objectives in a modern language that resonates in the flexible labour markets and workplaces...But the attitude of governments cannot remain passive and disinterested. A sympathetic public policy approach is required if trade unions are to develop, providing legal frameworks that do not pre-

vent the development of transnational industrial relations[...]

For success, more trade unions at international level will need to forge links with non-governmental organisations. In its 1997 report on the state in a changing world, the World Bank called for a public strategy that required trade unions to establish networks that embrace the wider civil society beyond any specific workplace or industry with environmental, community and women's groups. In this way, it is argued, they can reach common cause, integrating producer with consumer interests and helping to revive a more active and ethically responsible social citizenship. This will be helped by the changing role of the state from being less the direct provider of rights and services to being the enabler of diverse and pluralistic activities in a society which encourages and promotes secondary and autonomous civil associations. It means also trade unions will have to make a strategic break with their more traditional workplace-centred culture and embrace more decentralised and flexible structures that appeal more to individual employees both as workers and consumers.»

It is somewhat alarming for me - as an advocate of a unionism oriented toward social movements and civil society - to here discover that the World Bank has adopted and adapted these into something functional to its own hegemonic purposes (though this is, as argued below, a game that subalterns can also play). More alarming is to see Taylor depending on the state and inter-state organisations to legitimise social alliances between movements that, in recent decades, have themselves identified capital, state, technocracy, patriarchy and the World Bank as the source of the problem rather than the means to a solution. Global civil society is here reduced to a Second Coming of Global Keynesianism.

Richard Hyman's point of reference and address is clearly the labour movement rather than 'industrial peace', 'development' or tripartism. In confronting the multiple global crises - of work/lessness, of unionism and of society more generally - he seeks solutions within the labour movement itself, or around it amongst (hypothetical) allies. His central argument is the necessity for labour to begin a new battle of

ideas. In part this is by entering the institutional/ideological terrain of the new workplace and processes, revealing their contradictions or duplicities, and bending them to worker interests. He proposes a new labour project addressed to Security, Opportunity, Democracy, Community and Solidarity. This is a thoughtful and provocative piece that should appeal to the more modern and/or radical international unionists. Above all, it reconnects a contemporary or future unionism to its origins, and with a broader social and international history: «Solidarity forever' is one of the most fundamental trade union slogans. Solidarity has a double meaning: support by union members' for each others' struggles, but also support by the stronger for the weaker within society (or indeed between nations). The broader, moral underpinnings of collective action have in many countries become eroded; if solidarity is to survive, it must be re-invented. The diversity of work and labour market situations in the contemporary world means that a traditional, standardised trade union agenda can be neither practically effective nor ideologically resonant. The task is to move from an old model of mechanical solidarity to a new model of organic solidarity.. Any project aiming to create such a model must recognise and respect differentiations of circumstances and interests: within the constituencies of individual trade unions, between unions within national labour movements, between workers in different countries. The alignment and integration of diverse interests is a complex and difficult task which requires continuous processes of negotiation; real solidarity cannot be imposed by administrative fiat, or even by majority vote. Its achievement is possible to the extent that unions rediscover the conviction, and persuade both their own members and members of civil society more generally, that they have a mission as a 'sword of justice'.»

I am not sure whether the Hyman strategy, of against-from-within, is one that can connect the labour movement with others that begin from non-, anti- or post-capitalist premises. Nor am I sure whether the 'continuous process of negotiation' between workers, between unions, between countries, can be carried out in a forum

hosted by the ILO, sponsored by that organisation and the ICFTU.

The institutional parameter: the ideology of the structure

We are, today, increasingly sensitive to the power relations underlying and surrounding, as well as within, our theoretical, ideological, analytical or strategic utterances. The notion of a 'Conference on Organised Labour in the 21<sup>st</sup> Century'; that it is hosted by the International Labour Organisation; that it is sponsored by the Director of the ILO and the General Secretary of the ICFTU; that it is meant to contribute to a project of the ILO's research institute; that this dialogue is being monitored by the ILO; that it is in all or part copyrighted - all these must be seen as part of the positions presented, and therefore likewise open to analysis and challenge.

Both the ILO (as the highest instance of international labour relations, norms, laws) and the ICFTU (as the major international representative of unionism) are today suffering something of an identity crisis. This is, as already suggested, a result of a revolution within capitalism which is tending to undermine and/or circumvent them. Both the ILO and the ICFTU are products of the national/industrial/colonial stage of capitalist development. Both were products of massive (inter) national social movements, conflicts and consequent world wars. The ILO, and the ICFTU's forerunner, the International Federation of Trade Unions, came out of the social conflicts that preceded WW1. They represent a surprisingly long-lived and durable International compact between unionised labour, capital and state. They could also be seen as having offered, jointly, a cosmopolitan and reformist alternative to the Communist International and revolutionism. The ICFTU came, similarly, out of WW2, being even more marked by what now became the Cold War between the liberal capitalist West and the authoritarian Communist East - with each trying to control the de-colonising South. Both the ICFTU and the ILO are literally international in the sense of their constituents being defined in terms of nation-state belonging or identity.

Jointly these institutions have expressed a lib-

eral-cum-social-democratic project of bipartite or tripartite labour relations. The 19<sup>th</sup> Century 'social problem', Labour versus Capital, became the 20<sup>th</sup> Century 'social compromise', with the State as supposedly neutral arbiter. Since 1945 the ILO and ICFTU have increasingly shifted the focus of their attention (and funding) from the socially unstable capitalist core to the socially unstable capitalist periphery, and their primary discourse from 'industrial peace' to 'development'. The ILO might be surviving better than the ICFTU in so far as it long ago discovered how far 'work' goes beyond the sphere of bi- or tripartite industrial relations. What is more, it continues to be a state-funded organisation (despite continuing tensions with the US), has massive staff and resources, and is part of a family of United Nations agencies. The ICFTU, on the other hand, has a tiny staff, its affiliates grant their international a token one percent of their national income, and it is thus dependent for 40 percent of its income on state or inter-state 'development co-operation' funds.

The ILO and ICFTU were also marginalised, in different ways, during the UN-sponsored Social Summit of 1995. The ICFTU found itself defined as one non-governmental organisation amongst a myriad, rather than the privileged representative of the poor. It was reduced to publicly arguing that the event should have been run by the ILO, or on ILO lines, which would have put Labour proudly on the podium, as a partner of Capital and State, patronising the 'single issue' NGOs (non-governmental organisations)! Yet the ICFTU is for 40 percent of its activity, the kind of development NGO it was, until just after the Social Summit, either dismissing or denigrating.

Given all the above, it seems reasonable to speculate that Bill Jordan and Juan Somavia (who was Chair of the UN's 1995 Social Summit) are jointly concerned to either restore their organisations as the central international institutions of labour representation, dialogue, compromise and norm-setting for the 21<sup>st</sup> century. In so far as the ILO represents a contribution toward a cosmopolitan law above that of competing and conflicting capitals and nation states, one should be in favour of not only preserving but extending it. But I do not know, to

start with, whether significant representatives of capital, capable of taking decisions on behalf of their constituency and/or imposing 'best practice' standards upon them, are interested in taking part. I am, moreover, not sure whether labour should favour structuring capital/management into interstate bodies of any kind. Most radical-democratic global movements are trying to reduce the direct or indirect influence of capital and state within such.

The current crisis of the ILO. I cannot claim current expertise on the ILO. But I am aware of the challenge presented to it by the development of new interstate institutions more central, or more appropriate, to the development of a neoliberal and globalised capitalism. And of the concern of itself and its supporters that the ILO should both assert itself and adapt itself to neoliberalism, globalisation, the World Bank and the World Trade Organisation. The problem for the ILO is that the major corporations, capitalist powers, and the others involved in this concert, consider the ILO and long-standing labour rights and procedures as obstacles to 'free trade'. And that the ILO, like most traditional liberal or social-democratic organisations, feels obliged to persuade these other parties that it is not so. One major way it has been trying to do this is through a 1998 Declaration on Fundamental Principles that allows governments to accept the traditional standards - but without actually ratifying or applying them.

As an inter-state organ, the ILO has never been permitted to impose the standards it sets. Rhetoric has always been more important than enforcement. And now it is confronting its crisis by further reducing any such power as it might have had and reinforcing the rhetoric. Two questions arise in my mind here. The first is whether a policy of concession or appeasement is the wise posture to adopt in the face of world monetary fundamentalism. All labour and democratic history suggests the opposite. The second question is whether the ILO should even be trying to establish a niche as an international financial or economic development institution rather than the international labour rights one. I do not pretend to have an answer to this one. But, in any case, it does seem clear that the ILO is in need of not simply defence or reform



but of reinvention in the light of the labour problem and the relevant social forces, as they exist under globalisation, in the 21<sup>st</sup> Century.

The current crisis of the ICFTU. As for the ICFTU, it seems to have been emasculated by not only the neoliberal assault but the very collapse of Communism! The ideological identity and often fragile cohesion of the ICFTU has, since its foundation, been largely dependent on being the enemy of its enemy. The loss of its own evil empire has left the ICFTU no other enemy than one which has not only become extremely powerful, aggressive and elusive, but which appears not particularly interested to compete in the International Tripartite Games. It is true that the ICFTU has (following the example of Amnesty International?) proven capable of sharply criticising the USA, the core capitalist state (which combines the maximum labour rights rhetoric with the minimum national and international application of ILO standards). In a derailed 15-page statement, in 1999, it declares that

The USA has ratified only one of the seven core labour standards, which cover the right to organise a trade union, to bargain, the prohibition of discrimination and child labour, as specified by the UN's International Labour Organisation (ILO). This is one of the worst ratification records in the world...

But it shows little or no capacity to address the international labour movement and public opinion about such issues, far less to mobilise them for visible and effective action. Indeed, I was only made aware of this document by a campaigning, mobilising, international labour network, the One World Conference (see below). On globalisation, however, the ICFTU repeatedly finds itself outflanked. Whilst it was proposing or negotiating for a social clause in the Multilateral Agreement on Investment, a network of campaigning social movements and NGOs not only opposed the MAI but (taking advantage of inter-state contradictions) destroyed it. And whilst, the ICFTU seeks for a place within the existing international financial institutions, others are insisting on the need and possibility of surpassing them with more relevant and democratic alternatives.

We thus seem to be faced with a major problem concerning what I would call 'the principle

of articulation for international labour and labour internationalism'. This is not only a matter of union ideology/ies, nor of their limited, varying or even declining representation of both labour-in-general (including that of women, the casualised, the self-employed) and the waged/salaried. It is a matter also of the relevance of even meaningfully representative-democratic organisations to both a globalised and networked capitalism and to any kind of labour movement. It has been suggested that the appropriate form for movements (national and international) today is that of the network, coalition or alliance. Yet it would seem madness to reject the representative-democratic organisation that is, for millions of workers world-wide, their only defence against an increasingly global, aggressive and destructive capitalism.

Perhaps the solution lies, precisely, in distinguishing between labour representation and labour movement, between international labour and labour internationalism. The first should be seen as carried by the organisation, the second as advanced by the network. This may appear to be the case when we consider the various conferences on labour and globalisation mentioned below. For the traditional international institutions of labour representation such an understanding would require at least three steps:

- Abandoning the notion that they are either the sole or the privileged representative of labour. This is, after all, a privilege that, since it relates to the passing period of national-industrial capitalism, is also a prison;
- Recognising the network and networking as the source of movement and innovation. This would mean welcoming labour and labour-allied networks or NGOs into their fora - including that of the ILO;
- Recognising that the new internationalism is, primarily, a communications internationalism, with electronic media as primary means and a global solidarity culture as central value.

For evidence concerning such steps see later below.

Just as the networks in and around labour provide the - or at least a major - source for reinvention, so could and should institutionalised

international labour be for the ILO. International labour surely needs to see the ILO less as a fortress that protects it than as a public platform from which it can address not only capital and state but global civil society (here understood as a site of permanent struggle against the ideological and institutional hegemony of market and state). I have already suggested the necessity for the inclusion of all relevant expressions of labour discontent (whether women's, environmental, petty-entrepreneurial, rural, etc). I have here no model in mind, but critical reflection on the UN Conferences and Summits of the 1990s, each with its own NGO Forum, might produce one.

The computer/communicational parameter: no parameters?

Participation in COL21, after just a week or so in August 1999, was impressive, in terms of numbers (462 signed up, almost 100 introductions/contributions), as well as of the interests and backgrounds of respondents. I had expected the response to be strongly skewed toward the US and UK, the academy, and the usual on-line suspects - Young, White, Male, Professional, Northern. A rapid and impressionistic analysis, based on some 48 contributions, spread over four days in late-August, revealed the following: 43 were from core capitalist countries, primarily anglophone, mostly North American; 44 were from males; 25 were from union activists or employees and 25 from academics (the last two being often overlapping categories); 12 were from pro-labour NGOs; 16 appeared more oriented toward collective bargaining; 26 were concerned with international labour issues. About age and ethnic origin we can only guess.

It would be easy to dismiss such a participation, as limited precisely to the usual suspects. I prefer to take note of it as qualifying the open and international nature of the event, whilst stressing its radical potential. This lies in the number of academically-qualified/employed and union-oriented/allied participants concerned with the future of labour under conditions of globalisation. Moreover, the marginal presence of women, people from the capitalist periphery, non-anglophones, is not the end of

the story. This is not, after all, an election, it is a discussion and even, possibly, a dialogue. Whilst we could end up with a lot of white, northern, anglophone, pro-labour academic guys talking to each other (about the implications of globalisation for anglo-saxon-type labour relations and their European or international projection), the weight readers accord a particular contribution is not going to be determined by its representativity but its perceived pertinence. Let me select a few messages, from just one days mail, that I perceive as pertinent for a dialogue on labour in the age of globalisation:

Date: Thu, 19 Aug 1999 10:09:46 +0200  
Subject: hello from san francisco  
Message: #7

My name is Medea Benjamin and I am the director of corporate accountability for the human rights group Global Exchange. I have been focusing on US transnationals and their labor practices overseas. Global Exchange was one of the groups spearheading the campaign against Nike for labor abuses in Asia, and we are presently undertaking a campaign against the garment company the Gap, pressuring them to pay their factory workers a living wage and allow independent monitoring of their factories. We also recently launched a campaign around US businesses and workers' rights in China. I am very interested in being in touch with people who are involved in labor rights in the garment/shoe or toy industries so that we can collaborate!

Date: Thu, 19 Aug 1999 10:31:57 +0200  
Subject: Introduction Message: #5

Hello and greetings from Vancouver. My name is Ritu Mahil. I became a union organizer at age 5 when my parents first organized the Canadian Farmworker's Union. One of my earliest memories is picking berries on a farm, pretending to be a farmworker, and signing up members. Anyway, I've stuck with the movement ever since. Last year, as part of the Graduate Students' Society on campus I helped organize our university TAs into CUPE Local 4163. I am currently completing my Law and Masters

of Public Administration degrees from the University of Victoria. My main motivation for pursuing both degrees was to further my understanding of labour relations. I am fortunate to presently be working in a firm in Vancouver which exclusively practices trade union side labour law. I am hoping to complete my MPA degree next year as well and am searching for a thesis/project topic which will combine my legal training and my interests in organized labour. Looking forward to an interesting discussion.

Date: Thu, 19 Aug 1999 10:58:32 +0200  
Subject: Re: IntroductionMessage: #13

Hello to all participants; This is Kwang Young Shin. I am a professor in sociology at the Chung-Ang University in Seoul, Korea. I am doing research in labor movement and labor politics in the developing countries and the developed countries in a comparative perspective. Now I am working on the shifting labor politics during the political transition and economic globalization in East Asia. I am also interested in gender and labor movement. I teach industrial sociology, political sociology and class analysis. I am very pleased to have an opportunity to engage in the electronic conference on "Organized Labour 21", which will be vital for the next labour's struggle for justice and equality. Let's share our experience and research for the future.

How the ILS understands and uses such contributions is yet to be seen. This forum is, after all, created for the purposes of the ILS itself, the ILO and the ICFTU. But, if the initial participation is seen as potentially more radical than these bodies have demonstrated themselves to be, so are the parameters of an electronic forum more porous than those of an academic or trade union conference or publication.

I have been wondering whether such an open electronic conference, with email distributed by a list, and an accessible online archive of contributions, does not facilitate or provoke the creation of one oriented less to international labour relations and more to the international labour movement. What I am thinking about is the pos-

sibility of creating a parallel, or consequent, site/conference, in an electronic equivalent to the famous 'sealed train'. As some readers may recall, Lenin returned to Russia from Switzerland during World War I, taking advantage of an offer from the German military-industrial-political elite, which thought he might undermine only the Russian war effort. More recently, the same principle was exploited by East German dissidents, using West German audiovisual media to get their back message through East German censorship. Cyberspace is not necessarily more democratic than other media, but it is infinitely more open and flexible.

Certain international electronic labour lists or sites have already signalled the existence of COL21, praised it or encouraged their visitors to take part in it. But what I am speculating about is the creation of a space oriented toward the international labour movement, which could, for example, download selected contributors/contributions, to encourage a more movement-focussed conference. There is, more modestly perhaps, nothing to prevent one creating, from contributions to COL21, one's own database of interesting email addresses, so as to invite participants to a parallel/late site or conference. And then, more ambitiously, of seeking to involve those presently marginalised or excluded.

The basis for my reflections here is a familiarity with the limitations of both the international trade union websites and the autonomous international labour ones. The former are, customarily, trade union bulletins or magazines in electronic form. They do not usually invite discussion. They may have areas locked off from the public. They are intended to broadcast, one to many, like a radio transmitter, not provide feedback like, well, a computer network. By the autonomous ones I mean the websites or lists run by pto-labour groups or individuals, and intended precisely to encourage direct solidarity, participation and feedback. Some are highly professional. Some are very lively places. Most are non-party and non-sectarian in both form and content (though self-obsessed and fundamentalist socialists have found the internet a godsend: at last they can practice their solipsism on a world scale). The lists often carry discussions, though these tend to be on immediate and dra-

matic problems or campaigns. Websites may indicate discussion pages. However, neither the themes discussed nor the range of discussants has, over a period of several years, touched what is already suggested by COL21.

Enough of proposition and speculation around international labour networking. What does this actually look like today?

#### Labour and globalisation: which dialogue of the millenium?

There are both academic and/or labour movement equivalents to what the ILO is offering. There has, indeed, been a plethora of such that have either recently taken place, are taking place this year, or to be expected in the future. Given the indicated parameters of the ILO/ICFTU event, the question arises of whether these ones do not provide a more appropriate space and agenda for the necessary dialogue. For five examples (there are more!) consider

- a conference in Brazil proposed for September 1999,
- a South African conference planned for October,
- an Open World Conference to take place in the US, February 2000, and
- an academic/union/labour education conference also in the USA, April 2000.

The 2<sup>nd</sup> World Meeting Against Globalisation and Neoliberalism was to be held September 1999 by Brazil's major trade union centre, the CUT. This was to include the following elements:

- A lecture on global capitalism (Brazilian economist)
- A report on the European Union (ETUC and European unionists)
- The Asian crisis and worker resistance (KCTU, Korea)
- South Africa Today (COSATU, South Africa)
- Latin America, Mercosur (Southern Cone free trade zone), Nafta (North American free trade zone) and trade unionism (lecturers and Latin American unionists)
- " Final declaration
- Public event: Against Neoliberalism! In Defence of Workers' Rights!

Whilst both programme and format belong to the tradition of left/nationalist unionism in Latin America (the official Cuban unions are involved), whilst contributions are structured nationally/regionally, and whilst it is set up in opposition to 'collaborationist' unionism, it is addressed to globalisation, includes trade unions from Africa, Asia and at least Western Europe. And its network base is intended to avoid competition with existing internationals.

The conference of the Southern Initiative on Globalisation and Trade Union Rights (SIG-TUR), to be hosted by the South African COSATU, Johannesburg, October, 1999, certainly overlaps with the previous event in sponsorship, attendance and concerns. It strikes, however, a number of quite original notes. This 'South' is not confined to the periphery, since the initiative comes as much from Australia, and a number of International Trade (union) Secretariats (ITSs), as from South Korea, India or South Africa. Moreover, it recognises the importance of the ICFTU and has invited it to take part. A Southern "identity", moreover - a recognition of the South as a focus of labour exploitation and resistance, affecting all workers - is urged on unions in the North. Nothersers, it seems, are being required to recognise and even adopt a Southern identity! The initiative is considered complementary to, not competitive with, the established international unions: 'it creates space and meets needs'. Day 1 is to concentrate on the issue of union rights. Day 2 focuses on sectional organisation and campaigning, in terms of quite specific communal/national/industrial and anti-MNC actions achievable within a limited period. Day 3 will concentrate on new union visions for the 21<sup>st</sup> century, debating different strategies, again considering specific campaigns and links, and proposing a common international Mayday for the year 2,000 (quite a challenge considering Mayday's decline in the North and its often nationalist character in the South). The whole is oriented toward offensive action. In the mind of its Regional Co-ordinator, there appears to lie here some aspiration toward a 'global social movement unionism': «The radical nature of global restructuring and the high mobility of capital requires a global unionism... Moves are

now in place to forge sector to sector links across specific countries to trial run global unionism. Linkages through personnel exchanges will transmit national experiences thereby creating a readiness to act in the cause of geographically distant workers for these distant workers will now be represented inside the collaborating union, working to raise the awareness levels [...] When Australian [dockworkers'] leaders visited the Durban docks in South Africa to personally thank workers for their boycott actions, there was a high demand for T-shirts and other symbols. These one-off meetings are valuable. Shared experience creates a real sense of international solidarity... However, these positive acts do not create a global unionism. For this to happen, structural links with a degree of permanence have to be formed. Certain unions are already in process to review the form of this change. This will be considered at the conference [...] Unions that are presently leading global campaigns against multinationals have found it essential to turn outwards and form community alliances. The multinational mining giant that is attacking worker rights in Australia in the name of individual freedom is the same company that is cutting into Malagasy's ancient forests to sand mine. The interests of green groups and unions coalesce [...] The conference will explore the mechanics of these strategic shifts. The outcome will be the first building blocks of a global social movement unionism not as an abstract theoretical idea, but as a concrete organisational shift worked through in all its detail.»

The Open World Conference in Defence of Trade Union Independence and Democratic Rights is a French-US Trotskyist initiative that has exercised considerable attraction for national trade union activists in Europe, the Americas and even further afield. Its Western Hemisphere Workers Conference Against NAFTA and Privatisations, in November 1997, expressed itself against neo-liberalism and globalisation in terms of traditional leftist/nationalist denunciation. But its Organising Committee has moved on to a much more specific and nuanced stand, in a recent declaration on international labour standards, the ILO and the World Trade

Organisation. The proposal for its February 2000 Conference in San Francisco also suggests something more specific in subject matter and broader in participation than the Brazilian event:

- The Struggle Against Child Labor (Helio Bicudo, member, Human Rights Commission, Organization of American States, Convenor, 2<sup>nd</sup> Session of the International Tribunal against Child and Forced Labour)
  - The Fight Against Sweatshops, Delocalisations, in Defence of Labour Codes and ILO Conventions (Rubina Jamil, Chair, All Pakistan Trade Union Federation and Coordinator, Asia Pacific Workers Solidarity Links)
  - The Fight Against IMF/World Bank Structural Adjustment Plans and the Struggle to Cancel the Debt (South African trade union leader)
  - The Independence of Trade Unions in Relation to New Regional Structures - the Case of the ETUC (Patrick Hébert, General Secretary, CGT-FO, Loire Atlantique Region, France)
  - In Defence of Free and Independent Trade Unions (a leader of the independent trade union movement in China)
    - Report on the International Tribunal on Africa (Norbert Gbikpi-Bennisan, General Secretary, National Federation of Independent Unions of Togo)
- There are workshops and panels proposed on: trade union independence; women and globalisation; the struggle for peace and self-determination; the struggle against racism and oppression; civil society and NGOs; labour-management cooperation programmes; and on the final conference declaration.

The US event, Unions and the Global Economy: Labour Education at the Crossroads (Bronfenbrenner to COL21, August 14, 1999), is co-sponsored by the AFL-CIO, US labour educators and the Industrial and Labour Relations school at Cornell University. Themes include:

- Meeting the global economic challenge
- Labour education in union transformation
- Union strategies for worker cross-border power

- Impact of globalisation on workers, unions, communities
- Teaching global solidarity
- Race, class, gender and the global workforce
- Bargaining with MNCs
- Sweatshops, child labour and global solidarity
- Maquiladoras
- Immigration and globalisation
- Community, regional and consumer coalitions

Finally, there is LabourMedia99, in Seoul, November 1999 - the second such International Labour Communication Conference/Festival to be hosted in South Korea. Having attended the first, in 1997, I am aware just how professional, wide-ranging and advanced these are. Although associated closely to the left opposition Korean Trade Union Confederation, the event is again organised by a network of media NGOs. The relationship posed between new communications technologies and the labour movement is as follows:

- As globalization of capitalism and new development of labor movement in the world scale become apparent, new communication strategy is needed through the experience of labor movement in every nation. (The appearance of unyielding labor movement and unemployed movement in developed countries, the progress and dilemma of new labor movement represented by Korea, Brazil, South Africa etc, the start of labor movement in developing countries in Asia).
- The progress of digital technology as the main axis of scientific revolution has reorganized industry, culture and political relation dramatically. And the progress of technology which is combined with new liberalism has changed social situations that surround the workplace and has also given new weapons to the labor movement.
- Therefore, we need to construct new internal labor communication network and at the same time, alternative communication structure against conservative structure of mainstream media.
- In this sense, many different issues about labor movement and communication

should be proposed and the necessity of estimation for actions and making for new prospect should be demanded. (English uncorrected)

The proposed programme includes the following workshops:

- Current labour struggles and the role of the labour net [meaning labour networks in general - PW]: capital flows, working hours, internationalism, unemployment;
- Confrontation with the Millenium Round of world trade negotiations;
- International solidarity of labouring women;
- Task and situation of the labour net worldwide;
- Possibility of establishing a global labour net;
- Information technology (IT) and the labour movement;
- Labour struggles, IT and the media;
- IT, workplace surveillance and the labour movement;
- Internet broadcasting and progressive movement strategies;
- Possibilities of a progressive and/or labour TV channel;
- Possibilities of radio is one of the old media;
- The labour video movement.

What the hosting of this event suggests, at the very minimum, is that any notion that technology, labour movement modernisation and innovative strategies flow Northwest to Southeast is, at the very least, outdated. Indeed, one could add to this list openness, since at the last event criticism was made about the exclusion of women from the agenda. And, whilst the Koreans are in favour of internationalism, the previous conference revealed that this was less in terms of exporting their model or expertise than in learning from experience elsewhere.

Singly and collectively, these diverse, independent but often overlapping events suggest a significant revival of labour movement thinking and action on globalisation and internationalism. Two are Southern based. All seem to consider the South as part of an interdependent world of capitalist work and labour protest. They are looking, often explicitly, for a global unionism to confront a globalised capitalism -

although what 'global unionism' might mean still has to be spelled out. We are going to need, eventually, an analysis of these events to see how they compare/contrast with each other and with COL21.

But, being 'real' rather than 'virtual' conferences, we have to assume they will be restricted in attendance and reach. There is here an interesting paradox. I only got to know of these 'real' events because of the worldwide web. But they have here an extremely restricted presence and impact. They appear, or become accessible, only via lists and (personal) email. They do not have their own websites. A lack of virtuality, at least for internationalist movements today, seems to be a restriction on the increase of their reality. Every reason, therefore, to take part in the ILO/ICFTU event and oneself to test its parameters indicated above.

**Conclusion: not so much in and against as inside and outside**

I recall here the slogan of radical British social workers in the 1970s, 'In and Against the State',

and consider how it might be made appropriate to radical democratic purposes in the era of an informatised and globalised capitalism. The notion of being simultaneously inside and outside appeals, in so far as we cannot even evaluate the inside unless we also stand outside, and we certainly cannot move beyond it without this at least imaginary elsewhere. But whether, in this case, one has to be not only outside but also against, I am not so sure. I am certainly concerned to revolutionise the institutional, ideological and electronic parameters of international labour and labour internationalism. But, to my mind, revolution in this era is less a matter of creating, a 'world turned upside down', a 'first liberated territory', than infiltrating the borders, shifting and broadening the parameters, changing the focus, and therefore, not so much destroying the old international labour institutionality but - if it cannot re-invent itself - simply revealing its in-built limitations or decreasing relevance. Which, of course, may imply spelling out, as the SIGTUR event suggests, the meaning of 'global unionism'.

# Responsabilité sociale et mondialisation : qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement?

par Janelle Diller\*

Le principe de la responsabilité sociale des entreprises a suscité ces dix dernières années dans le secteur privé un nouveau courant d'initiatives. Ce qui était surtout, naguère, la préoccupation des grandes entreprises soucieuses de leurs devoirs au sein de la collectivité est aujourd'hui un principe plus ou moins admis qui s'applique à des formes de plus en plus nombreuses de coopération entre entreprises, multinationales et nationales, dans les pays développés comme dans les pays en développement<sup>1</sup>. De nouveaux systèmes se mettent en place, se substituant aux mécanismes d'«autorégulation» dont les entreprises pouvaient se dorer. Des règles de caractère social s'appliquent désormais à de multiples formes transnationales de production ou de distribution - de coentreprise, de sous-traitance, d'approvisionnement, etc. - d'un bout à l'autre de la filière. A côté des initiatives émanant des entreprises, on voit se multiplier les alliances stratégiques qui visent de même à instituer des mécanismes de responsabilisation.

Toutes sortes d'acteurs participent à ce mouvement privé au niveau local, national, régional ou mondial, et il est courant désormais que les entreprises, les investisseurs, les organisations de travailleurs, les organisations non gouvernementales, d'autres encore, unissent leurs efforts.

Nous nous intéresserons, dans cet article, aux mesures qui concernent le régime du travail dans les opérations transnationales et nous nous interrogerons sur leur efficacité. Nous examinerons trois grands moyens d'action : les codes de conduite, les labels sociaux et les pratiques d'investissement<sup>2</sup>. Les deux premiers s'inscrivent dans une action d'ensemble qui vise à faire connaître les préoccupations ou les réalisations sociales des entreprises aux partenaires commerciaux, aux consommateurs, aux investisseurs ou aux médias pour les guider ou les orienter<sup>3</sup>. Les mesures du troisième type tendent elles, avec d'autres, à agir sur les décisions des entreprises, dans le sens fixé, en l'occurrence, par des codes de conduite ou des programmes de labels. L'étude de ces trois types d'initiatives fait apparaître des réactions mêlées non seulement chez les dirigeants d'entreprise, les consommateurs et les autres acteurs privés, mais aussi chez ceux qui se préoccupent, du point de vue de la col-

lectivité, des résultats de ces efforts, disparates mais persévérants, pour instaurer une forme privée de justice sociale en vue d'un avantage privé.

## Introduction

En principe, les initiatives auxquelles nous nous intéressons ici font intervenir un engagement pris volontairement en réponse aux pressions du marché, en dehors de toute obligation juridique. Avec le développement des opérations transnationales - des multiples formes de coentreprise ou de relations contractuelles interentreprises -, le champ d'application des réglementations ne correspond plus aux structures économiques réelles (Murray, 1998, p. 60). La société demande de divers côtés que les entreprises soient rendues comptables des effets de leur activité sur le plan social et sur l'environnement. Les entreprises elles-mêmes craignent que les partenaires avec lesquels elles travaillent à l'étranger tout au long des filières de production ou de distribution ne puissent être pris en défaut quant à leurs pratiques sociales. Les dispositions qu'elles ou d'autres acteurs privés sont conduits à prendre, ensemble le cas échéant, visent à faire respecter, partout dans la filière, des règles qui généralement renforcent celles qu'impose la loi et qui parfois vont plus loin. Reste à savoir si l'on peut vraiment parler de mesures «volontaires». Certes, il n'y a pas derrière d'obligation légale directe<sup>4</sup>, mais d'aucuns affirment - notamment dans les pays en développement, du côté des milieux économiques ou des pouvoirs publics - que la pression du marché les rend en fait obligatoires, dans des conditions qui peuvent ne pas être équitables.

Toujours plus nombreuses, les initiatives concernant le régime du travail soulèvent toute une série de questions. Où les mesures prises par le secteur privé se situent-elles par rapport aux efforts déployés par ailleurs, notamment dans le cadre de l'action et de la réglementation publiques, pour améliorer les conditions de travail et accroître l'emploi au nom de la justice sociale? Quelle incidence ont-elles sur le développement économique et sur les aspects sociaux du commerce international? Est-on fondé à douter de leur valeur ou faut-il y voir autant

\* Cet article a paru précédemment dans "Revue internationale du Travail", vol. 138 (1999), n° 2, © BIT, Genève

1. La notion de responsabilité sociale des entreprises a évolué au fil des ans. Elaborée en 1965 lors d'un séminaire international sur le sujet, la Déclaration de Delhi apparaît comme la préfiguration de ce qui est devenu la «théorie des parties prenantes» (stakeholder theory). Aux Etats-Unis, les promoteurs de cette théorie

pour les entreprises, de regarder la collectivité comme partie prenante, partie concernée, dans leur gestion générale. Au Japon, les

science des liens qui les rattachent aux valeurs nationales, à la vie de la collectivité et à l'environnement. Par «parties prenantes», nous entendons ici les personnes ou les

sur les objectifs, la politique,

entreprises ou en subir les effets (Carroll, 1996, p. 74).

Associations transnationales 5/1999, 246-266



2. L'étude repose notamment sur une première analyse de deux cent quinze codes et de douze programmes de labels sociaux. Les codes ont été recueillis auprès d'entreprises, d'organisations syndicales et d'ONG (nous avons utilisé aussi les informations qui ont pu être publiées à ce sujet). Plus de

Programme	Démarrage	Secteurs	Produits	Marché		Principaux pays intéressés		Direction						
				Etranger	Intérieur	Producteurs	Acheteurs	T	E	G	OI	ONG		
Care & Fair	1994	Textile	Tapis noués à la main	X		Inde, Népal, Pakistan	Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni		X					
Kaleen	1995			X		Inde	Allemagne, pays nordiques		X		X			
Rugmark <sup>1</sup>	1994			X		Inde, Népal, Pakistan	Allemagne, autres pays d'Europe occidentale, Etats-Unis, Canada							X
STEP <sup>2</sup>	1995			X		Inde, Népal, Maroc, Pakistan, Egypte	Suisse		X					X
Project	1995		Produits textiles, artisanat, bijouterie			Kenya, Inde, AL, notamment Pérou	Suisse		X					
Pro-Child	1995		Chaussure		X	Brazil	Brazil		X					
Abrinq	1995	Divers	Chaussure et autres produits	X	X	Brazil	Brazil, autres pays d'AL		X					X
Baden	1997	Textiles	Ballons de sport	X		Chine	Surtout AN et Europe occidentale, mais aussi AL et pays riverains du Pacifique		X					
Reebok	1996		Ballons de football	X		Pakistan	Etats-Unis, Europe, AL		X					
Fairtrade Labelling Org. International (FLO) <sup>3</sup>	1988	Agri-culture	Produits agricoles	X		Environ 20 en Afrique, AL et Asie	Europe occidentale, Etats-Unis, Canada, Japon							X
Flower Label Program	1997		Fleurs coupées	X		Equateur, Israël, Kenya, Zambie, Zambabwe	Allemagne, Autriche, Suède, Suisse		X					X
Forest Stewardship Council (FSC)	1996	Industrie forestière	Produits forestiers, y compris bois	X	X	Afrique du Sud, Brésil, Mexique, Malaisie, Sri Lanka, Pologne, Royaume-Uni, Suède, Etats-Unis	Australie, Japon, Europe occidentale, AN		X	X				x <sup>4</sup>

T: Organisations de travailleurs E: Entreprises G: Gouvernements AL: Amérique latine AN: Amérique du Nord OI: Organisations intergouvernementales ONG: Organisations non gou-

<sup>1</sup> Rugmark International veille à l'uniformité des normes dans tout le système Rugmark; les fondations Rugmark d'Allemagne et des Etats-Unis gèrent et protègent la marque et s'attachent à promouvoir les tapis portant cette marque dans les pays importateurs; les fondations Rugmark d'Inde et du Népal, agissant de manière autonome, se chargent de faire respecter les critères Rugmark localement. <sup>2</sup> STEP (Stiftung für gerechte Bedingungen in Teppichherstellung und -handel - Fondation pour des conditions équitables de production et de commerce des tapis) est une fondation créée à l'initiative d'une membre de professionnelle et de cinq ONG suisses. <sup>3</sup> La Fondation de défense des droits des enfants a lancé le label Child-Friendly qui est décerné aux entreprises. Il s'agit d'une ONG créée par des membres de l'Association brésilienne des fabricants de jouets. Son action porte sur les jouets, les produits agricoles, les produits chimiques, le matériel de transport, les services financiers et autres (restauration, garages, etc.). <sup>4</sup> FLO International est une organisation laïque qui regroupe les labels indépendants Max Havelaar, Transfair and Fairtrade. Les produits agricoles visés (café, thé, miel, sucre, cacao, bananes, jus d'orange) sont en grande partie exportés par des filières commerciales alternatives, mais le but est de les faire passer par les filières normales du commerce de détail, ce qui accroîtra les débouchés. Les populations indigènes sont partiellement préjudicées sur un pied d'égalité.

d'initiatives qui vont dans la bonne direction? Offrent-elles vraiment un moyen valable à long terme d'orienter l'activité des entreprises dans l'enchevêtrement des transactions mondiales? Face à ces interrogations, il n'est pas facile d'analyser les résultats que les mesures en question ont pu donner sur le plan social d'après les entreprises et les autres parties intéressées, d'évaluer ces résultats et de les comparer, les controverses étant sans doute inévitables.

Les initiatives considérées se situent dans des contextes économiques, politiques et juridiques fort divers; elles sont conçues, conduites et finalement jugées de façon très diverse aussi, sans qu'il existe de cadre de référence fixe, de méthodes généralement admises, ce qui pose une série de problèmes.

Par leur engagement social, les entreprises souhaitent renforcer leur position en développant des liens particuliers avec les consommateurs, la clientèle ou les autres partenaires économiques. Le souci de préserver ou de justifier la réputation dont l'entreprise jouit dans l'opinion ou dont jouit une marque est à l'origine de multiples initiatives parmi les entreprises qui commercialisent des biens de consommation qu'elles achètent ou font fabriquer dans différents pays, notamment dans les activités à forte intensité de travail, avec des mesures qui s'appliquent à tous les stades de la production ou de la commercialisation. La situation est différente pour les producteurs de biens d'équipement ou de biens intermédiaires, qui n'ont pas directement affaire aux consommateurs mais qui peuvent être amenés pourtant par les entreprises clientes à tenir compte des exigences de ceux-ci. La découverte que le respect de certaines règles de conduite peut avoir des répercussions favorables sur les résultats financiers est venue renforcer les raisons morales que les entreprises peuvent avoir de se comporter en entreprises «citoyennes».

En montrant leur souci d'améliorer le régime du travail, les entreprises peuvent aussi prévenir les accusations de pratiques abusives ou illicites et les risques de boycottage par les consommateurs. Les dispositions qu'elles prennent peuvent rendre l'intervention de l'Etat superflue dans la mesure où elles satisfont aux exigences de l'intérêt public. En fait, il peut arriver que l'Etat les encourage dans cette voie plutôt que de régler

les aspects sociaux de l'activité économique. Certains Etats pourront juger aussi que les initiatives du secteur privé concourent, en améliorant le régime du travail et en rehaussant l'image du pays, à favoriser le commerce et à attirer les investissements. Reste à savoir - et le débat se poursuit - si d'autres considérations, protectionnistes par exemple, ne poussent pas parfois les Etats à encourager ces initiatives.

Les initiatives du secteur privé font intervenir toutes sortes d'acteurs, que ce soit au stade de l'élaboration, de l'exécution ou de l'évaluation. Très diverses quant à la participation, aux objectifs et aux mesures concrètes, les initiatives pilotées par des entreprises ou des associations d'entreprises sont apparemment celles qui se développent le plus vite. Pour les organisations de travailleurs, nationales ou internationales, ces initiatives ne doivent pas se substituer à la négociation collective mais la compléter ou la prolonger. Les organisations non gouvernementales recourent à la collaboration comme à des méthodes plus combattives : campagnes de dénonciation, boycottages, actions en justice<sup>5</sup>. L'efficacité de ces méthodes reste discutée : pour certains, les boycottages, par exemple, frappent en fait les travailleurs qu'il s'agit de protéger; pour d'autres, les campagnes de dénonciation peuvent, dans certains cas, appuyer les efforts de collaboration.

Il est de plus en plus fréquent, enfin, que des bureaux de conseil ou des sociétés fiduciaires offrent des services d'audit social, encore que peu aient une grande expérience en matière de travail ou de relations professionnelles.

## Formes d'action

Les initiatives que nous allons examiner procèdent dans une large mesure de la volonté de communiquer un message sur le comportement social des entreprises. Le message peut viser de multiples destinataires : les investisseurs, les dirigeants d'entreprise, le personnel, les partenaires commerciaux, les consommateurs, la collectivité locale, l'administration, les organisations non gouvernementales. Les moyens choisis diffèrent beaucoup selon les situations, comme l'effet que les dispositions adoptées pourront avoir en dernière analyse sur le comportement des entre-

3. Ce sont parfois des buts sociaux ou écologiques sans rapport avec le régime du travail qui sont visés. On demande de plus en plus aux entreprises de ne pas rendre compte uniquement de leurs résultats financiers, mais de présenter un triple bilan économique, social et écologique. L'idée du triple bilan (triple bottom line) a été critiquée à cause du risque qu'elle entraîne de regrouper dans un même document trois formes d'évaluation très différentes (voir, par exemple, Mayhew, 1998). Nous n'examinerons pas dans cet article le rôle que les entreprises peuvent avoir à jouer, en dehors du travail, dans la sauvegarde de l'environnement ou sur le plan social au sens large, dans la vie de la collectivité.

4. On admet en principe, toutefois, que la publicité donnée à ces mesures pour un but commercial entraîne des obligations juridiques en vertu des dispositions générales réglementant les déclarations des entreprises, la publicité ou la concurrence (lorsqu'il s'agit d'initiatives communes à plusieurs entreprises).

prises, tout en mettant en œuvre des principes et des mécanismes plus ou moins semblables. Pour la commodité de l'exposé, nous distinguerons trois grands moyens d'action : les codes de conduite, les labels sociaux et les pratiques d'investissement.

Il est difficile au demeurant d'établir des démarcations précises et d'éviter certains chevauchements, les catégorisations ne pouvant qu'être imparfaites. Il faut relever en outre que l'effort de responsabilisation des entreprises dans le domaine social peut comprendre d'autres formes d'action<sup>5</sup>.

#### Les codes de conduite

Les codes de conduite sont des documents qui énoncent la politique ou les principes que les entreprises s'engagent à suivre. Ils font l'objet — auprès des consommateurs, des partenaires commerciaux ou des autres parties intéressées — d'une information qui peut être assurée par les entreprises elles-mêmes (dans leur publicité, leurs comptes et leurs rapports annuels, etc.) ou par une instance extérieure (par une procédure de certification concrétisée par exemple par un label).

Beaucoup de codes posent des principes généraux d'éthique des affaires sans en régler l'application. Ceux auxquels nous nous intéressons ici sont, au contraire, des codes que les entreprises adoptent ou auxquels elles souscrivent avec l'intention de les appliquer sur le plan international, notamment dans les opérations d'approvisionnement, pour préciser les règles qu'elles demandent à leurs partenaires de respecter. Le code — celui que peut adopter par exemple une entreprise qui achète et commercialise des articles dans de multiples pays — s'applique, dans la filière d'approvisionnement et de commercialisation (dans la chaîne de formation de la valeur), à des établissements qui n'appartiennent pas nécessairement à l'entreprise en question, que celle-ci n'exploite ni ne contrôle directement. Ces codes peuvent être établis par les entreprises (entreprises isolées, associations d'entreprises (associations économiques, associations professionnelles, organisations patronales, etc.)) ou conjointement par les entreprises, des organisations de travailleurs et des ONG. Ils peuvent procéder dans certains cas de l'initiative des actionnaires.

Certains codes sont destinés à être directement appliqués tels quels : ce sont des codes que les entreprises se donnent à elles-mêmes et dont elles demandent l'observation à leurs partenaires ou des codes auxquels elles souscrivent dans un cadre plus large, en principe sous l'égide (commune souvent) d'associations d'entreprises, d'organisations de travailleurs ou d'ONG. Les codes qui ont mobilisé l'attention sont pour la plupart des instruments de ce genre, élaborés par de grandes entreprises qui produisent et commercialisent des biens de consommation à l'échelle internationale<sup>7</sup> ou par des associations d'entreprises — producteurs qui exportent, distributeurs qui importent —, principalement à l'intention des petites et moyennes unités<sup>8</sup>. Les entreprises qui souscrivent à des codes du second type sont parfois appelées à soumettre des rapports; parfois, c'est l'instance sous l'égide de laquelle le système fonctionne qui assure le contrôle.

Elaborés en principe à l'initiative (conjointe parfois) d'associations d'entreprises, d'organisations de travailleurs ou d'ONG (avec les pouvoirs publics le cas échéant), d'autres codes se présentent, eux, comme des guides généraux dont les entreprises sont invitées à s'inspirer pour établir leurs propres textes. Sans s'appliquer directement ni être repris tels quels, ils peuvent inspirer largement les codes des entreprises.

#### Les labels sociaux

Moyen de certification sociale, les labels peuvent prendre la forme de marques, de logos ou de textes visant à distinguer les produits, les services ou les entreprises concernés. En l'absence de texte explicatif, le sens doit en être rendu intelligible par d'autres moyens, la publicité ou les médias par exemple.

Apposés sur les produits, affichés dans les magasins ou attribués aux entreprises elles-mêmes (généralement des producteurs ou des fabricants), ils renseignent les consommateurs ou les partenaires avec lesquels les entreprises pourraient travailler sur l'aspect social de la production ou de l'activité, c'est-à-dire sur la situation faite aux producteurs ou aux fabricants, aux travailleurs, aux populations locales. Comme les codes de conduite, les programmes de labels sociaux procèdent en principe d'une démarche volontaire répondant à l'attente du marché.

5. Mentionnons l'action lancée en 1995 devant un «tribunal populaire» par le collectif Clean Clothes (l'Éthique sur l'étiquette), qui dénonçait les pratiques en matière de travail de diverses multinationales du secteur de l'habillement et des articles de sport; les procès intentés aux États-Unis à UNOCAL, compagnie pétrolière accusée d'avoir eu recours au travail forcé pour la construction d'un oléoduc au Myanmar, et à Nike, spécialiste des articles de sport, accusé de fausse information, de fraude et de pratiques déloyales pour avoir adopté un code de conduite et ne l'avoir pas appliqué correctement; le procès intenté à Hong-kong à Adidas, autre spécialiste des articles de sport, par des dissidents chinois qui affirment avoir fabriqué des ballons de football Adidas alors qu'ils étaient détenus dans un camp de travail (voir, par exemple, «Adidas said to use slave labor», Washington Post (Washington, DC), 19 août 1998).

6. Mentionnons par exemple parmi les premières initiatives, le système de clauses contractuelles et de contrôle mis en place par Migros, chaîne suisse de magasins de vente au détail (alimentation et articles divers), dans le souci d'améliorer les conditions et les relations de travail dans l'agriculture dans les pays d'approvisionnement (voir Stückelberger et Egger, 1996).

7. Ce sont les très grandes entreprises multinationales, en particulier les multinationales américaines du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure (avec leurs partenaires: fabricants, grands magasins, grandes surfaces, maisons de vente par correspondance, boutiques) qui ont adopté les premières la formule du code de conduite pour faire prévaloir certaines règles dans leurs opérations d'approvisionnement. Les grandes multinationales coréennes ou japonaises semblent appliquer quant à elles des règles ou des principes généraux d'éthique.

8. Parmi les secteurs qui se sont dotés au niveau mondial de codes contenant des dispositions sur le régime du travail, mentionnons l'industrie du thé, la chimie, l'industrie du jouet et celle des articles de sport. On a reproché à certains de ces textes leurs insuffisances quant aux méthodes d'application et aux mesures propres à encourager les entreprises de vente à investir dans la production et à collaborer avec les fournisseurs.

9. Sur les labels de différentes entreprises (Dunkin Donuts, K-Mart, Spalding Sports Worldwide, American Challenge, American Soccer Company), voir United States Department of Labor, 1997, pp. 109-114.

10. Un droit fixe peut être perçu des producteurs ou des distributeurs agréés ou un droit calculé en fonction de la valeur des produits labellisés exportés ou des

droit peut être perçu aussi à l'importation.

Les ONG jouent souvent un rôle important dans les programmes indépendants de labels (sans lien avec des entreprises particulières), quand ce ne sont pas elles qui en prennent l'initiative, face à une demande qui peut s'exprimer dans divers secteurs de la société, notamment par des campagnes ou des appels publics. On trouve aussi, à l'origine de ces programmes, des organisations de travailleurs (labels syndicaux) ou des associations d'entreprises (associations économiques ou professionnelles), lesquelles peuvent unir leurs efforts. Les programmes relevant d'ONG ou de collectifs divers sont généralement pilotés, au début notamment, par des organisations des pays développés. On en trouve au contraire, parmi les programmes lancés par des associations d'entreprises (ou des entreprises en collaboration avec les pouvoirs publics), qui ont leur base dans les pays en développement, comme le programme Abrinq au Brésil ou le programme Kaleen en Inde.

Il arrive que des entreprises s'unissent pour créer, en en couvrant ensemble le coût, un label commun assuré d'une plus grande notoriété dans le cadre de programmes gérés d'ordinaire par des associations d'entreprises ou par des collectifs plus larges sur la base d'un code de conduite; c'est ce que peuvent faire en particulier les petites et moyennes entreprises ou les entreprises de secteurs où la marque ne joue pas un grand rôle. Le label peut prendre la forme d'une étiquette placée sur le produit, comme l'étiquette Rugmark, ou d'un nom commercial utilisé par les entreprises concernées, comme Responsible Care dans la chimie. L'établissement de codes de conduite auxquels les entreprises sont invitées à souscrire peut aboutir aussi à l'institution d'un label d'agrément, comme dans la campagne l'Éthique sur l'étiquette. Des entreprises isolées (ou encore des entreprises en association avec les pouvoirs publics) peuvent créer elles-mêmes des labels sociaux, en utilisant des logos ou des textes distincts de leur marque, labels qui valent pour leurs opérations avec d'autres entreprises, que ce soit dans la production, l'exportation ou la distribution<sup>9</sup>.

Certains programmes (qu'il s'agisse de programmes indépendants ou de programmes pilotés par les entreprises) s'appuient sur des codes de conduite qui doivent aider les entreprises à

obtenir leur agrément. Les programmes peuvent être financés dans une certaine mesure par les producteurs, les importateurs ou les distributeurs<sup>10</sup>. Le coût est généralement répercuté en partie sur les consommateurs; il est parfois absorbé par l'entreprise quand celle-ci a son propre programme (voir tableau 2, sources de financement).

À côté des labels proprement dits, les marques des produits, associées dans l'esprit des gens à la réputation que les entreprises ont pu s'acquérir du point de vue social, peuvent prendre elles-mêmes avec le temps valeur de label. Il est peu probable en pareil cas que les entreprises marquent beaucoup d'intérêt pour un label indépendant qu'elles partageraient avec d'autres, label qui pourrait déconcerter les consommateurs et obliger l'entreprise à modifier ses pratiques commerciales<sup>11</sup>.

Il arrive que des fabricants, des distributeurs ou des institutions accordent le droit d'utiliser leur nom ou leur logo aux entreprises avec lesquelles ils travaillent et qui satisfont à certaines exigences, énoncées souvent dans leur code de conduite; le nom ou le logo indique alors aux intermédiaires tout au long de la filière, comme aux consommateurs et au public en général, que ces exigences sont respectées. On peut citer par exemple les autorisations accordées pour l'utilisation du nom ou du logo des Universités Duke et Notre-Dame aux États-Unis<sup>12</sup> de la FIFA (pour les ballons lors de la Coupe du monde de football) ou des Jeux olympiques de Sydney (pour les équipements sportifs).

#### Les pratiques d'investissement

Par des mesures qui pèsent sur le financement ou sur la part de marché des entreprises, les investisseurs et les actionnaires peuvent aussi amener celles-ci à prendre en compte certaines exigences sociales. C'est ce que l'on observe dans le mouvement qui s'est développé ces dernières années dans certains pays avancés au nom d'une éthique sociale de l'investissement (Socially Responsible Investment). Il n'existe pas de définition exclusive de ce mouvement, qui vise, de façon générale, à promouvoir le changement social tout en préservant la rentabilité économique des investissements. Deux formes d'action doivent inciter les entreprises à prendre cet

11. Certains produits peuvent porter à la fois une marque et un label indépendant, comme les produits labellisés commerce équitable

Tableau 2. Programme de labels sociaux: structure et fonctionnement

Programme	Sources de financement		Principales méthodes d'application				Objet du label ou de la certification			Type de publicité		
	Montant forfaitaire pour licence ou coté	Droits proportionnels pour l'utilisation du label		Dons/aide des G, OI, ONG, T, E*	Auto-contrôle (entreprises indivi)	Participation des T	Contrôle par extérieur	Produit service	Entreprise	Autre	Généralment sur le produit	Affichage ou campagnes
		Exportation/vente	Importation/vente									
Care & Fair		X		X					X			X
Kaleen		X		0			X	X	X			X
Rugmark	X	X	X	G, ONG, OI			X	X	X			X
STEP	X <sup>1</sup>		X	G, ONG			X		X			X
Double Income Project		X	X	G (petit don initial)					X			X
Pro-Child	X			E, G, OI	X <sup>2</sup>		X	X				X
Abrinq				E, OI, ONG	X <sup>2</sup>				X			X
Baden					X			X				X
Reebok							X	X				X
Fairtrade Labelling Organisations International (FLO)			X	G, OI, ONG	X		X	X				X
Flower Label Program	X		X				X	X	X			X
Forest Stewardship Council (FSC)	X		X	ONG, G, OI		X	X <sup>3</sup>	X	X	X <sup>4</sup>		X

\*Signification des symboles: voir tableau 1, page 109.

<sup>1</sup> Les fabricants sont censés donner au projet un montant équivalent aux salaires versés aux travailleurs. <sup>2</sup> L'Institut Pro-Child peut envoyer des personnes inspecter les sites de production sans annoncer leur venue mais compte surtout sur l'autocontrôle, à partir des informations concernant l'emploi d'enfants fournies par les inspecteurs

du travail, les syndicats ou les partenaires commerciaux qui visitent les sites. <sup>3</sup> Il n'y a pas à proprement parler de contrôle extérieur, mais la licence (annuelle) n'est accordée aux candidats qu'après consultation des administrations, des syndicats, des associations d'employeurs et d'autres ONG. Abrinq ouvre une enquête si on lui signale que tel ou tel site emploie des enfants. <sup>4</sup> Le FSC accrédite des organismes de certification nationaux indépendants. Le FSC délivre des certificats, d'une part, aux entreprises, aux populations indigènes ou aux autres parties prenantes qui gèrent correctement les forêts (dans environ vingt-cinq pays), d'autre part, aux entreprises qui transforment ou commercialisent correctement les produits provenant de ces forêts, depuis le stade de la production jusqu'au stade du commerce de détail.

raînes mesures ou à observer certaines normes de caractère social (celles que peuvent fixer des codes de conduite ou des programmes de labels), cela avec des objectifs sociaux très divers, au demeurant, et selon des critères qui apparaissent très subjectifs.

La première est l'investissement sélectif, qui consiste, pour les investisseurs, à tenir compte, dans la constitution de leur portefeuille, des performances sociales des entreprises en achetant certains titres et en n'en achetant pas d'autres<sup>13</sup>. La seconde est l'intervention des actionnaires, usant des droits qu'ils détiennent en tant que tels pour influencer sur la politique des entreprises<sup>14</sup>. Ces deux formes d'action s'exercent à des moments et dans des sens différents. La première intervient en principe avant l'achat des titres (encore que l'investis-seur qui aurait placé de l'argent dans une entreprise et qui en constaterait par la suite les carences sociales puisse s'en retirer) et relève du boycottage; la seconde prend place après l'entrée dans le capital et vise à influencer sur les orientations de l'entreprise en maintenant le lien.

Il semble que les deux formes d'action - investissement sélectif, intervention des actionnaires — gagnent du terrain, au moins dans les pays avancés. La seconde s'est développée ces derniers temps aux Etats-Unis, au Japon (les préoccupations écologiques étant prépondérantes) et en Allemagne, de même qu'au Canada et dans d'autres pays d'Europe, qui suivent cependant de loin<sup>15</sup>. Cette répartition géographique s'explique par des raisons économiques, juridiques et culturelles, notamment par le degré de développement de la propriété d'actions dans la population, l'importance du secteur des entreprises à capital ouvert et les possibilités d'intervention des actionnaires selon les règles juridiques en vigueur.

Les actionnaires sont souvent poussés à agir par les mêmes facteurs que les entreprises : reportages des médias, boycottages des entreprises, incitations des autorités, travaux des instituts de recherche ou des ONG. Derrière beaucoup d'initiatives qui aboutissent, on trouve désormais l'action conjointe de différents investisseurs institutionnels. C'est de ceux-ci - compagnies d'assurances, caisses de pension, fonds créés par des collectivités locales, des institutions

religieuses, des syndicats, fonds de gestion - qu'émanent principalement les résolutions portant sur le régime du travail. Les caisses de pension de la fonction publique et les fonds des institutions religieuses sont particulièrement actifs; sur les initiatives concernant les questions de travail, on ne dispose cependant pas d'indications claires. Ce n'est qu'occasionnellement que les syndicats et les caisses de pension syndicales présentent, en tant qu'actionnaires, des propositions touchant ces questions, mais ils appuient celles qui émanent d'autres groupes<sup>16</sup>.

## Domaine d'application et participations

### Les filières de production ou de distribution

Le domaine d'application des dispositions adoptées dans le secteur privé, des codes de conduite et des programmes de labels sociaux en particulier, semble se définir principalement par le secteur d'activité ou la filière de production ou de distribution. La structure et le fonctionnement de ces filières déterminent en grande partie les conditions d'élaboration et d'application de ces dispositions, notamment pour les codes de conduite (voir van Liemt, 1998).

On trouve des codes contenant des dispositions sur le régime du travail dans presque tous les secteurs d'activité, en nombre très variable cependant selon les secteurs<sup>17</sup>. Ces codes s'appliquent, dans certaines filières, à des entreprises qui ont le même propriétaire ou qui ont des liens de participation (par exemple les plantations et les usines de conditionnement dans l'industrie du thé), dans d'autres, à des entreprises qui ont des relations contractuelles, stables ou contingentes, selon les occasions qui peuvent se présenter. Plus les relations entre entreprises sont étroites et durables, plus l'application des codes est facile. Plus la filière est longue, plus les échelons de production ou de commercialisation sont nombreux, plus elle devient problématique.

Les fabricants qui possèdent des établissements à l'étranger ou qui travaillent de façon suivie avec des sous-traitants peuvent mettre en place des mécanismes d'application des codes. Les distributeurs qui sous-traitent directement

16. Aux Etats-Unis, fait rare, le syndicat de la couture et du textile Unité, agissant avec des militants des droits des travailleurs, a mené simultanément une campagne d'information et une campagne d'actionnaires auprès d'entreprises telles que Gap, Disney, Nike, Wal-Mart, Phillips-Van Heusen et Guess (voir Varley, Mathiasen et Vorhes, 1998, p. 18).

17. La liste des vingt-deux secteurs d'activité recensés par le BIT dans le cadre de son travail peut être consultée sur Internet: <<http://www.ilo.org/public/english/IOOsect/sectors.htm>>. C'est dans les industries des biens de consommation que des codes de conduite ont surtout été adoptés: textile, habillement, cuir et chaussures; biens fabriqués à domicile (production et com-mercialisation); produits alimentaires et boissons; jouets. Les codes sont assez nombreux, en proportion, dans l'industrie forestière et la chimie, où ce sont surtout les questions de santé, de sécurité et d'environnement qui retien-

apparaître aussi dans l'hôtellerie, les services financiers, les télécommunications, l'industrie pétrolière, les secteurs de haute technologie et l'agriculture.

18. C'est ainsi qu'en 1997 l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) a mobilisé ses adhérents dans l'industrie du thé (production et distribution) afin qu'ils poussent les entreprises à prendre des mesures.

Tableau 3. Programme de labels sociaux: contenu

Programme	Pratique visée		Élimination	Non-discrimi-	Liberté syndi-	Droit de	Niveau des	Prestations	Durée du	Santé/Sécurité	Sécurité de	Référence à l'OIT ou aux normes
	Efforts pour soustraire les enfants au travail	Fonds pour l'éducation ou des sociales										
Care & Fair	X	X					X	X				
Kaleen	X	X					X					
Rugmark	X	X					X					
STEP	X (graduel-) lement	X	X		X	X	X		X	X		X
Double Income Project	X	X					X					
Pro-Child	X <sup>1</sup>	X										
Abriñq	X <sup>1</sup>	X										
Baden	X		X <sup>2</sup>									
Reebok	X	X										
Fairtrade Labelling Organisations International (FLO) <sup>3</sup>	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Flower Label Program	X			X	X <sup>4</sup>	X	X	X	X	X	x	X
Forest Stewardship Council (FSC) <sup>5</sup>					X	X				X	x	X

<sup>1</sup> Selon la définition de la législation brésilienne, qui interdit l'emploi d'enfants de moins de quatorze ans. <sup>2</sup> Le label Baden indique que les ballons ne sont fabriqués ni par des enfants ni par des travailleurs en situation servile. Les indications données dans ce tableau ne concernent que les plantations de thé (six pays) et les bananeraies (trois pays). Le niveau des salaires, les conditions de travail et les normes de santé et de sécurité sont définis d'après la législation nationale ou, à défaut, d'après les conditions généralement pratiquées dans la région. <sup>3</sup> La liberté syndicale est respectée lorsque les syndicats sont reconnus par la loi. <sup>4</sup> Dans certains cas, les affiliés ont adapté les normes internationales du travail à la situation nationale. Ainsi, la façon de concevoir la liberté syndicale est différente en Allemagne, en Bolivie, en Nouvelle-Zélande ou au Royaume-Uni.

21. Aux Etats-Unis, l'Apparel Industry Partnership, qui regroupe principalement des entreprises multinationales du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure et des ONG américaines, n'a pas pu s'entendre sur l'inscription d'une disposition concernant le salaire minimum dans son code. Les représentants des travailleurs se sont retirés récemment du collectif, ne pouvant accepter les dispositions prévues pour l'établissement de la Fair Labor Association, système de contrôle extérieur indépendant. Pour des indications sur la participation des organisations de travailleurs aux programmes de labels sociaux, voir tableau 1.

22. Dans l'Ethical Trading Initiative, par exemple, au Royaume-Uni, les entreprises, les organisations de travailleurs et les ONG sont représentées sur un pied d'égalité.

23. C'est l'extension de leur action - des petits exploitants aux plantations du

côté de la production, des magasins spécialisés au

de la distribution - qui amène ces programmes à collaborer, de façon encore limitée, avec les organisations de travailleurs.

24. L'Ethical Trading Initiative au Royaume-Uni et l'Apparel Industry Partnership aux Etats-Unis, par exemple, sont soutenus par les pouvoirs publics, la première financièrement.

la fabrication de biens qu'ils vendent sous leur marque peuvent encore exercer une influence directe sur les sous-traitants. Ce n'est plus le cas des distributeurs qui travaillent avec des fournisseurs lointains et qui doivent s'appuyer sur leur position commerciale pour obtenir le respect des codes. On voit se développer entre les secrétariats professionnels internationaux et les entreprises multinationales, à l'échelle du secteur ou de la filière de production ou de commercialisation dans certains cas, une nouvelle forme de négociation solidaire, avec l'adoption de codes ou d'autres instruments qui comportent une participation plus ou moins importante des organisations syndicales locales<sup>18</sup>.

L'efficacité des actions menées à l'échelle des filières de production ou de distribution dépend en partie du degré de cohésion de la filière.

#### Rôle des syndicats et des ONG

Il est de plus en plus fréquent semble-t-il, dans le cadre européen notamment, que des codes de conduite soient élaborés et mis en œuvre conjointement par des entreprises (des associations d'entreprises) et des organisations de travailleurs<sup>19</sup>. Cette tendance peut s'expliquer en partie par l'héritage de la réglementation et l'habitude de la consultation entre employeurs et travailleurs, situation qui invitait à élargir le champ des discussions pour mettre au point des codes de conduite (voir, par exemple, Union européenne, 1994). De plus en plus d'établissements sont assujettis en Europe à des codes ainsi adoptés, établissements possédés ou exploités par des entreprises européennes ou par des multinationales étrangères, des Etats-Unis ou d'autres pays. Les normes internationales du travail s'y trouvent généralement reprises de façon plus systématique que dans d'autres instruments<sup>20</sup>.

Nouveauté intéressante, obligation peut être faite aux entreprises d'intégrer les accords relatifs aux codes dans les conventions collectives conclues sur le plan local. C'est une disposition qui a été introduite notamment dans l'important accord conclu au niveau européen dans le textile par l'Organisation européenne du textile, de l'habillement et des grandes entreprises, EURATEX, et la Fédération syndicale européenne du textile, de l'habillement et du cuir,

compte tenu des différents systèmes nationaux de négociation collective. Il est possible de la sorte de faire jouer les mécanismes de relations professionnelles et d'application existants, comme d'uniformiser les normes que les entreprises sont appelées à observer dans les différents pays, dans des situations diverses.

Certaines initiatives rassemblent des entreprises, des organisations de travailleurs et des organisations non gouvernementales. Lancées souvent par ces dernières, elles reposent - c'est la formule la plus courante - sur des codes de conduite ou des systèmes de labels auxquels les entreprises sont invitées à souscrire. Sous l'influence de l'opinion et des médias, ces initiatives se concentrent généralement sur des secteurs déterminés : industries agroalimentaires, industrie forestière, textile, habillement et chaussure. La présence des ONG tend à modifier l'équilibre habituel des forces entre employeurs et travailleurs. La négociation revêt un caractère plus parcellaire; sur les questions que les pressions sociales conduisent à aborder, elle se déroule de façon plus informelle : la procédure est simplifiée et la transparence moindre.

Dans plusieurs initiatives importantes, les organisations de travailleurs étaient moins bien représentées que leurs partenaires, entreprises ou ONG<sup>21</sup>. Depuis quelque temps, toutefois, elles jouent un rôle croissant<sup>22</sup>. Certains programmes de labels sociaux qui ne portaient pas sur les questions de travail - programmes d'action pour un commerce équitable<sup>23</sup>, programme du Forest Stewardship Council - se sont élargis à ces questions, prises en compte dès le départ dans le programme Flower Label, les syndicats y ayant été associés très tôt (voir tableau 3). Les initiatives de ce genre sont souvent appuyées par les pouvoirs publics et les organisations intergouvernementales<sup>24</sup>.

#### Dispositions sur le régime du travail

Les études menées récemment sur les mesures de responsabilisation sociale des entreprises adoptées dans le secteur privé, les mesures portant sur le régime du travail plus précisément, ne permettent encore guère d'évaluer l'importance des efforts faits par les entreprises ou les résultats obtenus. Les études concernant les codes de



conduire ne portent pour la plupart que sur certains aspects du régime du travail, quand elles ne comportent pas les deux limitations<sup>25</sup>. Il existe des études de cas, quelques-unes importantes, concernant certains secteurs ou certains problèmes (voir CNUCED, 1994; Burns et coll., 1997). Sur les programmes de labels sociaux, les études sont elles aussi peu nombreuses et limitées quant à leur champ ou du point de vue méthodologique. Les programmes qui portent sur les conditions de travail sont relativement récents, et il y en a encore peu<sup>26</sup>. On n'est guère mieux renseigné sur les pratiques d'investissement ou les interventions des actionnaires.

Du point de vue de l'intérêt public, le système de régulation privée qu'instituent les codes de conduite et les programmes de labels sociaux présente certains avantages. En encourageant les entreprises à agir dans l'esprit de la loi, les initiatives privées peuvent compléter l'action régulatrice de l'Etat, notamment quand les mesures introduites sont applicables, au long des filières de production ou de commercialisation, dans des pays ou des situations où la législation et la politique du travail sont défailtantes, faute de volonté ou de moyens. Les initiatives privées vont parfois plus loin : sans se limiter à demander l'application des dispositions en vigueur, elles peuvent faire progresser la législation et l'action publique et conduire au relèvement des normes que les entreprises sont appelées à observer. Cela dit, ces initiatives restent des initiatives privées qui se situent en dehors de l'appareil de réglementation classique. Malgré leurs effets positifs, elles posent de ce fait certains problèmes. Il convient d'examiner les rapports qu'elles ont avec les objectifs de l'action publique et les efforts de réglementation de l'Etat, de voir dans quelle mesure elles les complètent vraiment ou, le cas échéant, comment elles le pourraient.

#### *Une approche sélective*

L'analyse préliminaire à laquelle nous avons procédé (de deux cent quinze codes de conduite et de douze programmes de labels sociaux, comme nous l'avons indiqué) fait apparaître d'importantes différences, quant à leur contenu et à leur application, entre les codes ou les pro-

grammes comme entre ces instruments et la réglementation publique<sup>27</sup>. L'examen a porté sur les dispositions traitant des principes et des droits fondamentaux au travail reconnus au niveau international - la liberté d'association, le droit de négociation collective, l'élimination du travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession<sup>28</sup> - et sur les dispositions concernant le niveau des salaires ainsi que la santé et la sécurité au travail. Face à ces questions, les codes et les programmes de labels révèlent une approche très sélective.

La santé et la sécurité au travail est la question la plus fréquemment traitée - dans environ trois quarts des codes analysés. Vient ensuite la discrimination à l'embauche ou dans l'emploi, qui fait l'objet de dispositions diverses dans environ deux tiers des codes. La question du travail des enfants (l'élimination du travail des enfants, l'engagement de ne pas y recourir ou de ne pas traiter avec des entreprises qui y recourent) apparaît dans 45 pour cent des codes, et celle du niveau des salaires dans 40 pour cent. Le problème du travail forcé (l'engagement de ne pas y recourir ou de ne pas traiter avec des entreprises qui y recourent) n'est abordé que dans un quart des codes. Chose frappante : on ne trouve de dispositions, de nature diverse, sur la liberté syndicale et la négociation collective, questions capitales pour le développement du syndicalisme et l'action syndicale, que dans 15 pour cent des codes analysés.

Cette approche sélective peut s'expliquer de diverses manières. Il semble qu'on doive souvent déplorer un manque de transparence et de participation dans l'élaboration des codes; le contenu pourra en être décidé au niveau de la direction des entreprises ou lors de négociations entre des parties qui n'ont pas toutes le même poids ni le même accès à l'information. Certaines questions retiennent plus ou moins l'attention selon les branches d'activité, compte tenu de leur situation et, peut-être, des attaques dont elles peuvent craindre de faire l'objet. C'est ainsi que les codes font une place particulière à la lutte contre le travail des enfants et le travail forcé dans le textile, l'habillement, le cuir et la chaussure, à la sécurité et à la santé au travail, à côté de ces secteurs, dans les mines, la chimie, l'industrie du jouet, le

25. Voir par exemple Incomes Data Services (1998); Ferguson (1998); étude de dix-huit codes d'entreprises britanniques de trois codes types); Council on Economic Priorities (1998; étude des droits des travailleurs dans

prises); Fotecse (1997; études des dispositions des codes dans quatre-vingt-dix-huit entreprises canadiennes); United States Department of Labor (1996); Varley, Mathiesen et Vorhes (1998; étude sur le travail des enfants et le travail forcé).

26. On peut citer une série d'études de cas, d'enquêtes ou de recherches sur le terrain. Voir notamment Hilowitz (1997); Haas (1998); Zadek, Lingayah et Forstater (1998; étude des travaux publics, enquête par voie de questionnaire et d'entretiens); United States Department of Labor (1997; enquête dirigée, visites dans huit pays, auditions publiques, très nombreux entretiens); Burns et coll. (1997); Dickson (1996); Center for Ethical Concerns (1995). Les programmes de labels écologiques, qui existent depuis plus de vingt ans, ont été beaucoup plus largement étudiés, par des organisations publiques et privées (voir OMC, 1997b).

27. Sur les instruments analysés, voir note 2 et BIT (1998a). Il n'est pas facile de se faire une idée des dispositions des codes de conduite concernant le régime du travail en raison du faible taux de réponse des entreprises auprès desquelles des enquêtes sont menées. Si l'on s'en tient aux réponses reçues, la plupart des codes ou des autres instruments appliqués dans les opérations transnationales contiennent des règles à ce sujet. Selon l'étude du Council on Economic Priorities (1998), 99 pour cent des entreprises qui avaient répondu (38 pour cent des entreprises contactées) avaient des règles

concernant les droits fondamentaux des travailleurs; selon l'étude du Département du travail des États-Unis (United States Department of Labor, 1996), 36 des 42 entreprises qui avaient répondu avaient des règles sur le travail des enfants, et la moitié d'entre elles des règles concernant d'autres normes du travail; selon l'enquête menée au Canada par Forcese (1997), 21 des 43 entreprises qui avaient répondu avaient des codes de conduite internationaux, dont une dizaine contenaient des dispositions sur le travail.

28. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (paragr. 2). Adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86<sup>e</sup> session, la déclaration rappelle l'obligation qu'ont tous les États Membres de l'OIT, en

celle-ci, de respecter et de promouvoir les principes fondamentaux au travail énoncés dans les conventions pertinentes (voir BIT, 1998b). Pour une analyse de ce texte, voir Kellerson (1998).

commerce, les transports et les services postaux. Le contenu des codes dépend enfin de ce que les entreprises elles-mêmes sont prêtes à accepter, en principe au moins, en matière de travail. Cela peut expliquer dans une certaine mesure qu'on trouve tant de codes, dans les secteurs les plus divers, qui traitent de la discrimination dans l'emploi et si peu, proportionnellement, qui traitent de la liberté syndicale et de la négociation collective.

Les douze programmes de labels sociaux étudiés témoignent de la même approche sélective (voir tableau 3). Comme les codes, ils peuvent porter, en ce qui concerne le régime du travail, soit sur une question (le travail des enfants), soit sur plusieurs<sup>29</sup>, et ils peuvent s'étendre à d'autres sujets aussi (l'éthique commerciale, la sauvegarde des forêts). Le problème le plus souvent visé dans les programmes analysés — dans onze d'entre eux sur douze — est le travail des enfants<sup>30</sup>. Autres questions traitées : le niveau des salaires, dans la moitié des programmes; la liberté syndicale, la négociation collective, la sécurité et la santé au travail (l'une ou plusieurs de ces questions), dans un tiers. Les autres problèmes du travail sont moins souvent abordés, le travail forcé et la discrimination notamment.

L'orientation des programmes de labels est déterminée par plusieurs facteurs. Ces programmes sont marqués bien évidemment par les préoccupations des mouvements dont ils procèdent, celles qu'expriment les consommateurs, les médias ou d'autres groupements. Ils portent principalement sur des opérations d'exportation/importation et de commercialisation de produits bien particuliers destinés à une clientèle aisée, opérations sur lesquelles l'attention se focalise aisément<sup>31</sup>. Toutes les productions ne peuvent pas faire avec la même facilité l'objet d'un label : cela dépend de la marge dont le secteur d'activité dispose sur les prix, du rôle des marques et du degré de sensibilisation des consommateurs aux problèmes sociaux qui se posent dans la filière de distribution<sup>32</sup>.

#### Définitions et normes de référence Codes de conduits et labels sociaux

A côté de l'approche très sélective dont les codes et les programmes de labels témoignent quant aux questions abordées en matière de tra-

vail, on observe de grandes différences dans le mode de définition des normes. Dans la plupart des cas, ces normes sont définies par les auteurs des documents eux-mêmes, selon leur idée des buts à atteindre. C'est ainsi que sont le plus souvent fixées les dispositions concernant le niveau des salaires, la santé et la sécurité au travail ou certains droits fondamentaux au travail. Pour d'autres dispositions, référence est faite à la législation nationale, aux usages de la branche d'activité ou aux normes internationales du travail.

De ces trois sources, c'est la législation nationale qui est le plus communément invoquée. Dans le secteur du commerce, on trouve souvent, dans les codes ou les règles des programmes de labels, des dispositions générales sur l'observation de la législation nationale - à laquelle se réfèrent régulièrement les instruments émanant d'associations d'entreprises. Dans quelques codes, les dispositions de la législation nationale ne sont mentionnées que comme des dispositions minimales<sup>33</sup>. Des trois sources, les usages de la branche d'activité sont les moins souvent cités. Le principe même des codes, qui réservent l'initiative aux entreprises, peut expliquer la chose.

Seulement un tiers des codes ou des programmes de labels examinés renvoient aux normes internationales, normes générales sur les droits de l'homme ou normes du travail<sup>34</sup>. Ces références sont plus fréquentes quand il s'agit d'initiatives communes des entreprises et des organisations de travailleurs, avec la participation des ONG le cas échéant, que lorsqu'il s'agit d'initiatives des entreprises uniquement (entreprises isolées ou associations d'entreprises).

Beaucoup de codes élaborés par des entreprises considérées comme pionnières dans ce domaine ne mentionnent pas les normes internationales du travail ni les autres instruments de l'OIT<sup>35</sup>.

Les normes définies par les codes ou les programmes de labels eux-mêmes diffèrent généralement des normes internationales du travail quand elles n'y sont pas contraires. Si certains codes reconnaissent la liberté syndicale et le droit de négociation collective<sup>36</sup>, par exemple, d'autres évoquent simplement la relation de respect qui doit exister entre la direction et le personnel<sup>37</sup>. Certaines entreprises voudraient écarter l'action syndicale<sup>38</sup>, d'autres proposent une alternative<sup>39</sup>.

29. C'est le cas du programme STEP, lancé en Suisse par une association du commerce du tapis et cinq ONG, qui porte sur la plupart des droits fondamentaux au travail et sur le niveau des salaires, la durée du travail, la santé et la sécurité.

30. Pour une étude des programmes axés sur le travail des enfants, voir Hilowitz (1997).

31. Certains programmes visent les opérations sur le marché intérieur comme sur les marchés extérieurs. C'est le cas, au Brésil, des programmes de la fondation Abrinq; en Australie, du code applicable à la production à domicile dans le textile; aux Etats-Unis, des labels syndicaux (voir tableau 1).

32. Certains labels s'appliquent à une catégorie bien définie d'articles: tapis noués à la main, ballons de football, fleurs coupées; d'autres portent sur une gamme de plusieurs produits (habillement, produits agricoles). Il est sans doute plus facile d'instituer des labels pour des produits achetés et consommés au vu et au su de tous ou des produits associés à un statut social (vêtements, chaussures, produits alimentaires, articles de luxe), ou encore pour des productions homogènes (comme le thé) (voir Zadek, Lingayah et Forstater, 1996).

33. C'est pour le niveau des salaires, domaine où il n'existe pas de normes internationales, que la référence à la législation nationale est la plus fréquente.

Même sur des questions depuis assez longtemps traitées, comme la discrimination dans l'emploi, les codes ne font guère apparaître de convergence dans la façon d'aborder les problèmes ou dans les dispositions prévues.

Beaucoup se bornent à évoquer, en termes généraux, la dignité des travailleurs. Quelques-uns, cependant, visent explicitement l'élimination de la discrimination. Plus-sieurs rejettent certains motifs de discrimination<sup>40</sup> mais peu reprennent la liste complète des motifs visés par les instruments internationaux<sup>41</sup>. Certains codes vont plus loin, demandant non seulement l'élimination de la discrimination mais aussi l'égalité de chances dans la carrière. En ce qui concerne les salaires, le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale n'apparaît que dans quelques codes.

Sur l'interdiction du travail forcé, question qui fait pourtant l'objet d'un large consensus international<sup>42</sup>, la plupart des codes (80 pour cent de ceux qui traitent le problème) proposent leurs propres normes. Celles-ci ne visent généralement que la production de biens; les services ne sont mentionnés qu'exceptionnellement. Beaucoup de codes précisent ou élargissent la notion en mentionnant le travail pénitentiaire; quelques-uns évoquent les mauvais traitements physiques ou psychiques.

Ce sont aussi leurs propres normes que les codes proposent en général sur le travail des enfants, dont les médias ont beaucoup parlé et qui a beaucoup retenu l'attention au niveau international depuis une dizaine d'années. La définition de l'enfant est souvent imprécise. Beaucoup de codes renvoient à la législation nationale. Certaines entreprises peuvent fixer cependant, pour l'âge minimum d'admission à l'emploi, leur propre norme, applicable si la législation nationale ne règle pas la question ou si elle fixe un âge plus bas<sup>43</sup>; d'autres retiennent l'âge fixé par la législation nationale si celui qu'elles ont fixé diffère de celui que fixent les normes internationales. Il est très rare que la convention (n° 138) de l'OIT sur l'âge minimum, 1973, soit expressément mentionnée. Cela dit, les codes qui déterminent eux-mêmes l'âge minimum le fixent généralement à quatorze ou quinze ans, ce qui correspond plus ou moins aux dispositions générales de la conven-

tion (pour les travaux qui ne risquent pas de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents).

Sur le niveau des salaires ou la santé et la sécurité au travail, les dispositions qu'on peut trouver dans les codes sont aussi très disparates (voir BIT, 1998a, paragr. 57-58).

#### Pratiques d'investissement

Par rapport aux normes fixées par les codes de conduite ou les programmes de labels sociaux, les critères appliqués en matière de travail par les fonds de placement semblent peu précis et peu systématiques. Les analystes tendent à juger les fonds qui se reconnaissent une responsabilité sociale d'après les performances financières des autres — ceux qui ne font pas intervenir ce critère dans leurs opérations (en privilégiant par exemple les entreprises engagées dans la lutte contre la discrimination ou soucieuses de la protection sociale des travailleurs) (voir, par exemple, Glassman, 1999). Aux Etats-Unis, un quart environ des fonds communs de placement à orientation sociale prennent en considération le régime du travail en appliquant des critères tels que l'absence d'exploitation, la promotion professionnelle des femmes ou des personnes de couleur ou les préoccupations syndicales<sup>44</sup>. Quant aux interventions des actionnaires, quand bien même les questions soulevées dans les assemblées générales par voie de résolutions sont extrêmement diverses, les problèmes qui se posent en matière de travail dans les opérations transnationales y sont assez rarement abordés<sup>45</sup>.

#### Application et résultats

Sans une méthodologie reconnue qui permette de produire des données comparables, il est difficile d'évaluer de façon objective l'application des codes de conduite et des programmes de labels et impossible de mesurer les progrès accomplis, ni dans les entreprises ni, à plus forte raison, au niveau des secteurs d'activité voire d'un secteur à l'autre. Les principes et les procédures d'évaluation obéissent dans la plupart des cas aux mêmes exigences : participation de toutes les parties intéressées; comparabilité des données produites; évaluation et réexamen périodiques des méthodes; transparence (notam-

34. Les conventions internationales du travail, comme les autres traités internationaux, visent les Etats, encore que beaucoup portent sur des mesures du ressort de personnes ou d'institutions privées (l'Etat devant veiller à ce que ces mesures soient prises). Quand les objectifs proposés peuvent trouver leur traduction dans l'activité des entreprises, les normes (celles des instruments de l'OIT ou d'autres traités) peuvent être considérées, quand bien même elles s'adressent aux Etats, comme valables pour les initiatives privées. On relève l'intérêt particulier que les principes et les normes de l'OIT présentent en relation avec les mouvements d'intégration économique régionale (on songe notamment à l'Union européenne et au Marché commun du Sud (MERCOSUR) en Amérique latine), pour le développement du volet social. La Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, seul ensemble de principes sur la responsabilité sociale des entreprises adopté dans un cadre intergouvernemental, un code, la Déclaration de l'OIT relative aux principes de travail (BIT, 1998b) dans un code également (il s'agit de deux codes élaborés conjointement par des entreprises, des organisations de travailleurs et des ONG).

35. L'observation vaut notamment pour Liz Claiborne et Levi-Strauss. Le code de Reebok ne contient qu'une référence générale aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

ment par la publication des rapports); vérification et certification par une procédure d'audit extérieur. Sur les critères à établir et la façon de conduire les évaluations, il n'existe généralement pas de dispositions uniformes.

#### Suivi et évaluation

La mise en œuvre des dispositions que les entreprises se sont engagées à observer doit être assurée d'abord par des mécanismes administratifs appropriés. Il est très rare, à cet égard, qu'on reconnaisse toute l'importance de la surveillance interne et de l'exigence d'intégrité personnelle (observation de Lefebvre et Singh, 1992, p. 807, qui vaut, selon leur étude, pour près de 70 pour cent des codes (canadiens) considérés). Il s'agit, en principe, de définir une politique claire au niveau de l'entreprise, de faire largement connaître cette politique et d'organiser la formation nécessaire, en prévoyant les moyens administratifs requis, et de mettre en place un système de contrôle qui permette de prendre s'il y a lieu les mesures correctives qui s'imposent.

Le contrôle de l'application des dispositions prévues et la communication des résultats peuvent être assurés sur le plan des entreprises de différentes façons, soit par la direction de l'entreprise elle-même ou les partenaires avec lesquels elle travaille, lesquels certifient que les dispositions en question ont été respectées, soit par des procédures spéciales conduites par des employés ou des consultants de l'entreprise ou par des personnes extérieures (des inspecteurs professionnels par exemple). Les entreprises privilégient en général le contrôle interne, par souci de confidentialité. Selon une étude, l'intégration verticale des opérations les pousse à assurer le contrôle par une présence dans le pays ou la région, qui permet de procéder à des inspections plus fréquentes (United States Department of Labor, 1996)<sup>46</sup>. Le contrôle est moins étroit dans les filières ou les entreprises où le degré d'intégration est moindre.

Les méthodes de contrôle mises en œuvre par les entreprises elles-mêmes ont leurs avantages et leurs inconvénients<sup>47</sup>. Il n'est pas rare qu'un code lancé à grand renfort de publicité dans un pays développé soit inconnu ou introuvable (du moins dans la langue locale) dans les lieux de production. Il arrive, le code fut-il disponible,

que les travailleurs ne puissent en prendre connaissance, qu'ils ne puissent non plus en dénoncer la non-application sans s'exposer à des mesures disciplinaires ou au risque de licenciement (van Liemt, 1998). Il apparaît que les systèmes d'application manquent souvent de transparence, que les travailleurs n'y participent guère et qu'ils souffrent dans bien des cas d'une insatisfaction de personnel. Cette situation a nourri la méfiance à l'égard des mesures ou des résultats annoncés, l'opinion demandant la mise en place de méthodes indépendantes et dignes de foi.

Les mécanismes de contrôle extérieurs peuvent, tout en respectant les prérogatives des entreprises, apporter les garanties de crédibilité demandées grâce à une évaluation indépendante. Il existe diverses possibilités. Il est de plus en plus fréquent que les entreprises fassent appel à des cabinets spécialisés qui leur fournissent peut-être déjà des services d'inspection ou d'audit dans d'autres domaines. D'aucuns relèvent toutefois que ces cabinets ont moins d'expérience en matière de travail que dans les autres domaines dont ils s'occupent et qu'ils ne jouissent pas nécessairement d'une indépendance totale, en raison des liens qu'ils ont déjà avec les entreprises. On a fait appel aussi à des experts des ONG, sans grand succès. Il arrive, notamment dans les pays en développement, que les petites et moyennes entreprises mettent en place, dans le cadre de la profession, des systèmes de contrôle qui garantissent à moindres frais une certaine indépendance et qui peuvent assurer sans doute au contrôle une plus large publicité. La collaboration des entreprises et des organisations de travailleurs apparaît de plus en plus comme le moyen d'établir des mécanismes d'application indépendants de la direction des entreprises et d'assurer la participation du personnel. Des systèmes de certification peuvent être mis en place enfin par des ONG en association avec les entreprises et des organisations de travailleurs (systèmes financés par une taxe de certification).

Dans les programmes de labels sociaux, les méthodes d'évaluation sont généralement analogues à celles qu'on trouve, pour les codes de conduite, dans les initiatives dues à la collaboration des entreprises, des organisations de travailleurs et des ONG (voir tableau 2, Principales

36. Selon le code d'une association professionnelle, «les membres ne traiteront qu'avec des partenaires dont les travailleurs jouissent [...] de la liberté d'association et ne font l'objet d'aucune exploitation» (Athletic Footwear Association - Statement of guidelines on practices of business partners).

37. L'entreprise vise à «promouvoir une culture qui favorise la créativité individuelle et l'esprit d'équipe et qui se fonde sur la confiance mutuelle et le respect entre le personnel et la direction» (Toyota Motor Corporation's guiding principles, édition de 1997).

38. Le code d'une entreprise, dont on trouve, paraît-il, un exemplaire sur chaque bureau, indique que celle-ci souhaite «faire en sorte que les salariés ne ressentent pas le besoin d'être représentés par un syndicat ou une autre tierce partie. Si les salariés choisissent néanmoins de se faire représenter par un syndicat ou si la loi le veut, Caterpillar s'attachera à établir de bonnes relations entre la direction et le syndicat» (Caterpillar - Code of worldwide business conduct and operating principles). Un autre code, moins favorable aux syndicats, dispose ce qui suit: «L'entreprise juge préférable qu'il n'y ait pas de présence syndicale, sauf si la loi ou la tradition l'exigent [...] elle estime que les salariés sont les mieux placés pour parler directement de leurs problèmes à la direction» (Sara Lee Knit Products-International operating principles).

méthodes d'application). Il est habituellement fait appel aux services des ONG ou à des cabinets d'audit. On rencontre diverses formes de contrôle interne dans un tiers des programmes considérés. Il est très rare qu'une place soit faite aux travailleurs; quand c'est le cas, ceux-ci ont en principe la possibilité de fournir des informations (programmes Abrinq), de formuler des observations sur les rapports (Forest Stewardship Council) ou de désigner des observateurs (Fairtrade Labelling Organisations International).

Le problème du coût du contrôle, quand celui-ci est assuré par des instances extérieures, se pose aussi bien pour les codes de conduite que pour les programmes de labels. Il est particulièrement sérieux pour les producteurs qui travaillent pour plusieurs acheteurs ou distributeurs et qui sont soumis par ceux-ci à des exigences diverses. Il est courant que le coût soit répercuté sur les prix au stade de la vente. Il peut, s'il est élevé, fragiliser la position concurrentielle des entreprises. Certaines se sont organisées au niveau sectoriel, comme on l'a vu dans le cadre des programmes de coopération technique de l'OIT pour l'élimination du travail des enfants<sup>48</sup>. D'autres ont opté pour la protection, moins sûre, des labels sociaux. Il n'est pas établi cependant que ces programmes puissent s'auto-financer ni que l'investissement soit rentable mesuré à l'accroissement des parts de marché.

### Résultats

Il n'est pas facile de mesurer l'effet des dispositions adoptées dans le secteur privé, que ce soit sous la forme de codes de conduite, de programmes de labels sociaux ou d'autres instruments, sur le régime du travail qu'elles ont pour but d'améliorer, pas plus que les effets parallèles qu'elles peuvent avoir sur le développement des entreprises, sur l'avantage relatif que celles-ci peuvent posséder dans le commerce international, sur l'emploi ou sur l'investissement. Les conditions sociales mises aux opérations transnationales de soustraction, d'approvisionnement, etc., peuvent avoir des conséquences critiques pour les entreprises qui font partie de la chaîne de production ou de distribution, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et dans les pays en développement. Il faudra souvent que ces entreprises sachent s'adapter de

la façon la plus économique sur le plan technique et organisationnel pour accéder aux marchés étrangers ou s'y maintenir, pour travailler avec les grands acheteurs ou les grands investisseurs internationaux qui imposent de telles conditions (sur ce problème, voir OMC, 1997a; Kumar, Gessese et Konishi, 1998). Il est arrivé, parce que les normes imposées de l'extérieur par des codes de conduite n'étaient pas respectées, que des contrats d'approvisionnement soient purement et simplement annulés.

Les programmes de labels sociaux peuvent eux aussi avoir des effets positifs et négatifs, directs ou indirects. Ils peuvent amener une amélioration des conditions de travail, renforcer l'application de la législation, apporter des fonds pour des programmes d'éducation ou de réadaptation en faveur d'enfants jusque-là astreints au travail. Mais ils peuvent aussi exposer les entreprises à des difficultés financières et entraîner des suppressions d'emplois. En rendant les produits labellisés plus chers, ils risquent d'entraver leur écoulement sur le marché. Ils pourraient conduire aussi au rejet des enfants dans des activités informelles où il est très difficile de combattre leur exploitation.

Pour mesurer les effets des labels, on propose principalement des critères tels que la part de marché des produits labellisés, le degré de sensibilisation des consommateurs, le pourcentage des entreprises participantes, le nombre des bénéficiaires, l'accroissement du revenu des bénéficiaires ou des dépenses des consommateurs. Sur la base de la théorie économique, certains ont avancé l'hypothèse (non vérifiée dans les faits) que les programmes de labels (labels écologiques en l'occurrence) pourraient avoir pour résultat pervers de faire baisser les prix des produits non labellisés et d'accroître ainsi la demande pour ces produits (Mattoo et Singh, 1994). Pour d'autres, au contraire, l'augmentation de ventes de produits labellisés devrait, en permettant des économies d'échelle, entraîner une baisse des prix, ce qui devrait provoquer à l'inverse, pour les produits non labellisés, une diminution des ventes et, avec une réduction des économies d'échelle, une hausse des prix (Appleton, 1998). L'effet de sensibilisation des consommateurs étant lui-même de nature à renforcer la demande de produits labellisés.

39. «La direction fera connaître aux salariés dans le respect de la loi qu'elle les encourage, si elle est la situation, à ne pas avoir de représentation syndicale, mais, s'ils choisissent de se faire représenter par un syndicat, elle traitera de bonne foi avec celui-ci» (suit une explication de ce qu'il faut entendre par là) (DuPont - Labor relations policies and principles).

40. «La notion d'égalité diffère naturellement d'une culture à l'autre, et il n'appartient pas aux entreprises d'effacer les différences. Toutefois, partout où elle a des activités, SKP s'efforce de respecter l'égalité - entre les sexes, les générations, les nationalités, les ethnies et les croyances. Nous considérons l'égalité non seulement comme un principe éthique, mais aussi comme une règle de travail garantie d'efficacité. L'égalité favorise l'esprit d'équipe» (SKP - Our views on ethics and

41. La convention (n° 111) de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, vise «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale» (art. 1 (1a)). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mentionne en outre la langue, l'opinion politique ou toute autre opinion, la fortune, la naissance ou toute autre situation (art. 2 (2) et 7).

Comme ceux des codes ou des programmes de labels, l'effet des interventions des actionnaires est difficile à mesurer, en raison de la multiplicité des facteurs qui peuvent jouer. Sans même un vote massif, les résolutions qu'ils peuvent faire adopter sont de nature à aider leurs porte-parole dans leurs discussions avec la direction, en faisant apparaître un certain courant d'opinion. Mais les résolutions doivent souvent être présentées plusieurs fois, et il faudra peut-être des années pour que l'on puisse en évaluer les résultats.

C'est peut-être lorsque les projets de résolution conduisent à l'établissement d'un plan d'action concerté avec la direction (la résolution étant retirée) que l'impact est le plus évident. Cela arrive aux Etats-Unis pour un tiers environ des projets<sup>40</sup>. Les dispositions arrêtées alors sont souvent celles que les actionnaires réclamaient dans leur texte, en souhaitant que l'entreprise prenne des mesures concernant le régime du travail chez elle ou chez ses partenaires commerciaux. On a vu ainsi les actionnaires inviter l'entreprise à amender ses statuts pour y imposer l'application de certaines normes internationales du travail ou à revoir sa politique en fonction de certains problèmes du travail; à élaborer un code de conduite, à souscrire à un code proposé par une instance extérieure ou à renforcer les dispositions qu'elle avait déjà pu prendre en vertu d'un code; à faire connaître le régime du travail dans ses opérations à l'étranger ou à contrôler l'application de son code de conduite chez ses partenaires et à en rendre compte, les actionnaires pouvant accepter de participer eux-mêmes au contrôle. Pour tourner la règle qui leur interdit de faire des propositions concernant la marche normale de l'entreprise, les actionnaires ont imaginé aux Etats-Unis de lier la rémunération des dirigeants aux performances sociales.

Force est de constater que, appelées à prendre des mesures pour répondre aux demandes des actionnaires, à négocier avec ceux-ci, à mettre ces mesures en œuvre et à en rendre compte, les entreprises peuvent se trouver placées devant des exigences imprévisibles. Les actionnaires, de leur côté, n'ont guère de moyens d'évaluer précisément les progrès accomplis dans les domaines qui les préoccupent.

On a vu comment les critères sociaux - l'absence d'exploitation, la promotion professionnelle des femmes — peuvent orienter les décisions des investisseurs des fonds de placement, et les conduire à acheter ou à ne pas acheter les titres de certaines sociétés<sup>41</sup>. La diversité des critères appliqués ne permet guère aux fonds, malheureusement, de faire passer un message clair. Les investisseurs peuvent fort bien se retirer d'une entreprise : dans certains cas, ce sera un simple retrait de capitaux qui n'aura aucun écho<sup>51</sup>. Comme l'admettent certains partisans de cette forme d'action, elle devrait peut-être se combiner avec d'autres pour être efficace. Dans la plupart des cas, les fonds à orientation sociale ne détiennent pas une part suffisante du capital des entreprises pour infléchir les décisions de celles-ci en faisant peser une menace sur le cours de leurs actions. Mais ils pourraient exercer une influence déterminante en conjuguant leurs interventions avec des campagnes d'information, par exemple, ou d'autres stratégies sociales.

## Initiatives privées et politique sociale

Considérées globalement, les mesures de responsabilité sociale des entreprises adoptées dans le secteur privé peuvent avoir des effets positifs et négatifs. En faisant jouer les mécanismes du marché, elles concourent à sensibiliser les entreprises et les consommateurs aux problèmes sociaux. Elles peuvent, par une autre voie, accompagner l'action publique en la stimulant, en la complétant ou en la poussant plus loin dans ses objectifs. Positifs, ces effets sont aussi sélectifs, toutefois, quant aux secteurs d'activité et aux aspects du régime du travail qu'ils touchent. Les initiatives du secteur privé manquent souvent de transparence; elles ne comportent pas de méthodes de contrôle sûres qui produisent des résultats comparables. En s'écartant des objectifs publics de justice sociale, elles pourraient même aller à l'encontre des efforts que les Etats font pour améliorer le régime du travail, développer l'emploi, libéraliser les échanges et répartir équitablement, au bout du compte, les fruits de l'activité économique. On peut craindre enfin qu'elles ne pénalisent les producteurs des pays en développement en leur

42. Au sujet de la convention (n° 29) de l'OIT sur le travail forcé, 1930, et des conventions des Nations Unies concernant l'esclavage, voir Diller et Levy (1997), pp. 669-672.

43. Ainsi, «Sara Lee ne fera pas sciemment appel à des fournisseurs qui emploient des travailleurs en violation des dispositions sur la scolarité obligatoire ou sur l'âge

l'emploi applicables dans le pays. En aucun cas Sara Lee n'achètera des biens ou des services à des entreprises employant des travailleurs âgés de moins de quinze ans (Sara Lee Corporation - Supplier selection guidelines).

44. Les autres critères vont de la lutte contre l'alcool, la drogue et le jeu à la sauvegarde de l'environnement, et à la protection des animaux (voir Social Investment Forum, 1997, section 2; Co-op America, 1999).

45. Aux Etats-Unis, ils n'étaient évoqués que dans cinquante des résolutions - plus de six cent cinquante - répertoriées en 1996 par l'Investor Responsibility Research Centre (IRRC) (voir Varley, Mathiasen et Vorhes, 1998, pp. 27-29).

46. Selon cette même étude, dans le secteur de l'habillement, les détaillants peuvent être tentés de concentrer le contrôle sur les conditions de production des articles de marque vendus exclusivement dans leurs magasins car c'est là surtout que leur image s'expose.

imposant, avec des procédures de contrôle et de certification, des charges additionnelles ou d'autres contraintes. Comment ces effets positifs et négatifs s'équilibrent-ils? C'est ce que doivent se préoccuper aussi bien les responsables de l'action publique que les entreprises et tous ceux qui y sont parties prenantes.

Il est difficile de prévoir l'avenir, de dire s'il sera possible de poursuivre dans cette voie et, si oui, dans quelle direction. Sur la nature des dispositions susceptibles d'être prises par le secteur privé et sur leur application, il n'a pas été possible jusqu'ici de définir, d'après les seuls critères du marché, des principes généralement reconnus. Dans quelle mesure faut-il coordonner les actions publique et privée, réglementer au besoin, pour renforcer les effets positifs que peuvent avoir les initiatives privées et en minimiser les dangers? C'est le sujet d'un débat animé, dans des enceintes aussi bien publiques que privées.

Le souci de la coordination des actions publique et privée est évident chez les gouvernements des pays de l'Union européenne et des Etats-Unis<sup>52</sup>. Au World Economic Forum qui s'est tenu à Davos en janvier 1999, le Secrétaire général de l'ONU a évoqué les objectifs universels qui inspirent les principes et les méthodes de travail de l'OIT, objectifs qui valent pour les initiatives du secteur privé. Aux investisseurs, aux employeurs et aux producteurs qui opèrent sur le plan multinational, il a demandé de s'engager directement, de soutenir les droits de l'homme, d'assurer des conditions de travail convenables et de respecter l'environnement dans la conduite de leurs affaires en s'attachant à promouvoir les valeurs universelles (Annan, 1999, p. 3). Du côté de l'OIT, c'est une approche positive qui a été adoptée jusqu'ici dans les discussions. L'Organisation a lancé un programme de recherche sur les initiatives du secteur privé et leurs effets sur les conditions de travail et la création d'emplois. Elle est prête à apporter son assistance aux entreprises dans ce domaine, sur demande, dans la mesure où cela est conforme à ses objectifs.

La Banque mondiale, pour sa part, a en vue un code général de politique sociale. La Commission du développement durable du Conseil économique et social de l'ONU a décidé de consulter les entreprises, les organisations

de travailleurs, les ONG et les services officiels sur l'élaboration d'un ensemble de principes qui aideraient les entreprises à promouvoir un tel développement (voir Chote, 1999; ONU, 1999). L'OCDE, enfin, envisage de réviser ses règles sur l'investissement international, de façon à tenir compte notamment de certaines normes fondamentales du travail (Blanpain, à paraître).

C'est vers la réglementation que penchent plus nettement d'autres initiatives. Dans une résolution adressée à la Commission européenne, le Parlement européen recommande l'adoption d'un code de conduite modèle, contenant notamment des dispositions sur le travail, à l'intention des entreprises européennes opérant dans les pays en développement (UE, 1999)<sup>53</sup>.

Convient-il, en vue d'uniformiser les dispositions susceptibles d'être adoptées dans le secteur privé sur le régime du travail, de choisir la voie de la réglementation directe et d'adopter de nouvelles dispositions, surtout si celles-ci doivent avoir force obligatoire pour les acteurs privés, comme celles qu'envisage le Parlement européen? Il ne le semble pas. On peut penser qu'il est plus indiqué et plus efficace de mettre en place un système global visant à garantir un régime minimal dans la législation et la politique nationales, en incitant les autorités nationales à veiller plus rigoureusement à ce que les mesures privées y soient conformes. En renforçant les mécanismes publics de mise en œuvre de normes minimales universellement admises, qui instituent un «plancher» général uniforme, on apporterait au moins aux initiatives du secteur privé la cohérence que ces normes détermineraient.

Pour assurer la complémentarité des objectifs publics et des initiatives privées dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, il conviendrait de donner à ces initiatives un cadre qui encourage la mise en œuvre, du côté des entreprises, d'une politique sociale d'ensemble claire et solide, cela sur la base d'une série de principes fondamentaux généralement admis (un peu comme les «principes comptables» dans leur domaine). Quelle formule adopter? On peut envisager un mécanisme privé au niveau national ou un mécanisme public au niveau national ou international. La meilleure solution, en l'état actuel des choses, consisterait à combiner les trois, comme on va le voir, en assurant paral-

47. Une étude montre que, dans les pays d'approvisionnement, rares étaient les travailleurs qui connaissaient l'existence des codes et rares, parmi les fournisseurs, ceux qui organisaient des formations à ce sujet (en dehors des fournisseurs qui travaillaient régulièrement avec une entreprise dotée d'un code). Sur les codes applicables à des entreprises nationales dans ces mêmes pays, les autorités nationales étaient inégalement renseignées (United States Department of Labor, 1996).

48. Voir note 26 et tableau 3. Voir aussi BIT (1998a).

49. Dans les autres cas, ou la direction trouve un motif juridique pour ne pas soumettre les projets au vote, ou, s'ils sont soumis au vote, ils n'obtiennent pas la majorité, en raison notamment du mode de scrutin (vote par procuration). Les résolutions portant sur des questions sociales rallient rarement plus de 15 pour cent des voix et souvent moins de 10 pour cent (voir Varley, Mathiesen et Vorhes, 1998, p. 18). Fait rare, une résolution présentée en 1996 à l'assemblée de la société J. C. Penney (vente au détail et fabrication d'articles de marque), résolution qui demandait un rapport sur les normes du travail applicables aux fournisseurs étrangers et qui avait été appuyée par la direction, a obtenu 87 pour cent des voix (ibid., p. 28).

lèlement aux entreprises l'assistance technique nécessaire dans des conditions d'égalité et d'impartialité.

Un système privé au niveau international pourrait reposer sur des accords par lesquels les entreprises s'engageraient à observer certaines règles de façon volontaire ou sur un mécanisme qui permettrait de fixer des normes et d'évaluer les performances des entreprises<sup>54</sup>. En lui-même, un tel système présente des avantages et des inconvénients; il risque par exemple de manquer de transparence et de faire peu de place à la participation.

Comme exemple de système privé au niveau international, on peut prendre l'Organisation internationale de normalisation (ISO)<sup>55</sup> et, quant au sujet qui nous occupe, les normes qu'elle a entrepris d'élaborer sur l'étiquetage environnemental. Encouragé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Action 21), ce travail vise à normaliser les principes d'étiquetage dans ce domaine, les symboles, les méthodes d'essai et de vérification<sup>56</sup>. Pour ceux qui y sont favorables, ces normes devraient permettre d'écarter les risques de confusion chez les consommateurs, les risques de discrédit des labels et d'éventuelles responsabilités (multiplication de labels au sens douteux décernés selon des critères contradictoires, impossibilité de contrôler les prétentions qu'ils recouvrent, non-observation des législations nationales par les entreprises).

Il existe d'autres moyens, qui font cette fois intervenir les Etats, de donner une certaine cohérence aux initiatives du secteur privé concernant le régime du travail. On peut faire jouer un système d'équivalence ou de réciprocité entre Etats, formule qui a ses avantages mais qui risque aussi de souffrir de déséquilibrés dans l'application ou d'entraîner des distorsions dans les échanges<sup>57</sup>. L'étude des clauses qu'on peut trouver à ce sujet dans les traités bilatéraux d'investissement, les traités commerciaux, etc., fait apparaître les résultats extrêmement divers de cette démarche, lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'autres dispositions<sup>58</sup>.

Un autre cadre peut être fourni au niveau international par des directives sur la politique sociale des entreprises, directives qui présideront à des engagements volontaires avec un système

de suivi et d'application dans des cas particuliers. On peut mentionner deux instruments de ce genre : la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale<sup>59</sup> et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>60</sup>. Le suivi de ces instruments a montré cependant qu'il est difficile d'assurer l'exécution et le contrôle des engagements concrets qui peuvent être pris en matière sociale avec un système qui n'a pas force obligatoire du point de vue juridique (voir Diller, à paraître).

On peut évoquer enfin un système mixte qui combine les dispositions susceptibles d'être adoptées volontairement par le secteur privé et un mécanisme classique de réglementation internationale obligatoire. Les Etats assument certaines obligations concernant les activités normatives du secteur privé, non sans reconnaître le caractère volontaire, indépendant de l'Etat, des initiatives dont elles procèdent.

On peut mentionner à cet égard l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les obstacles techniques au commerce et le code de pratique qui l'accompagne, instruments qui régissent l'élaboration, l'adoption et l'application de normes et de règlements techniques en vue d'éviter la création d'obstacles non nécessaires au commerce international<sup>61</sup>. Selon l'accord, les règlements techniques nationaux élaborés, adoptés ou appliqués en vue d'un objectif légitime (ce qui vaut notamment pour la protection de la santé ou de la sécurité des personnes et la protection de l'environnement) et conformes aux normes internationales pertinentes seront présumés (cette présomption étant réfutable) ne pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce international. Les membres de l'OMC sont appelés à harmoniser les procédures d'évaluation de la conformité en se référant aux recommandations ou aux guides internationaux et à participer à l'élaboration de ces recommandations ou de ces guides afin de réduire les obstacles non nécessaires que l'existence de procédures d'évaluation différentes selon les pays pourrait mettre au commerce (préambule et art. 2.5, 5.4 et 5.5).

De leur côté, les organismes de normalisation, organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux, peuvent adhérer au code de pratique, qui leur demande de se fonder sur les normes



50. Les fonds se basent souvent dans leurs décisions sur les informations fournies par des instituts de recherche ou par les entreprises elles-mêmes, généralement en réponse à des questionnaires de sélection. Dans l'application, plus ou moins stricte, des critères sociaux d'investissement, ils trouvent d'ordinaire un compromis entre la rigueur, qui exclurait toutes les entreprises où des problèmes se posent, et les règles ordinaires d'investissement.

51. Il arrive, fait rare, que

sociale se mobilisent en tant qu'actionnaires, discutant les problèmes du travail avec la direction des entreprises dans lesquelles ils ont investi, avançant des propositions lors des assemblées générales, quitte à se retirer du capital si l'on n'y a pas d'autre solution. On peut mentionner ici la Franklin Research and Development Corporation et le Calvert Group (sur le second, voir Calvert Group, 1997).

52. Un colloque Union européenne - Etats-Unis a eu lieu en décembre 1998 sur les codes de conduite, avec la participation de représentants de l'administration du travail, des milieux économiques, des organisations d'employeurs et de travailleurs, des ONG et des bureaux d'audit des deux côtés de l'Atlantique. De l'avis général, les codes de conduite devraient répondre aux objectifs qui inspirent la Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Certains représentants des milieux économiques ont insisté cependant pour que chaque entreprise reste libre de son choix.

internationales pour la mise au point de leurs propres normes (nationales). Le code encourage la transparence et la collaboration entre ces organismes au niveau local, national (ou fédéral) et régional; ils sont invités à faire connaître leur programme de travail, à fournir les informations qui leur seraient demandées et à engager des consultations dans un effort objectif pour donner suite à toutes plaintes<sup>62</sup>. Le code vise à assurer à long terme, le plus largement possible, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes, publiques ou privées, par référence aux normes internationales.

Les normes internationales du travail sont-elles directement visées par les dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de ses annexes? La chose n'est pas claire<sup>63</sup>. Cela dit, il y aurait lieu d'étudier, en ce qui concerne les initiatives du secteur privé relatives au régime du travail, un système du genre de celui qu'établissent cet accord et le code de pratique. C'est un système où les acteurs privés du monde économique, guidés dans leurs démarches par la volonté des Etats de donner aux normes une base internationale, assumeraient directement des engagements et une responsabilité à l'égard des autres acteurs, publics et privés. Un système qui permettrait aussi d'introduire de la cohérence dans les normes que les acteurs privés se donnent et dans les méthodes de contrôle de leur application, d'écartier les risques de confusion et de distorsion qu'entraîne l'existence de normes contradictoires et de méthodes diverses de contrôle.

## Références

- Annan, Kofi. 1999: Secretary-General proposes global compact on human rights, labour, environment, in address to World Economic Forum in Davos, Address of United Nations Secretary-General Kofi Annan to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, on 31 January 1999, Press Release SG/SM/6881/Rev. 1 (New York, Organisation des Nations Unies), 1 er fév.
- Appleton, Arthur E. 1998: Environmental labelling programmes: International trade law implications, *International Environmental Law and Policy* Série, vol. 49 (Londres, Kluwer Law International).

Souhaite-t-on encourager la cohérence dans les initiatives que le secteur privé est amené à prendre au sujet du régime du travail, qu'il s'agisse des dispositions adoptées ou des procédures instituées? Il semble qu'on pourrait le faire en combinant deux instruments : une série de principes à observer (comme ceux de la Déclaration tripartite de l'OIT, les Principes directeurs de l'OCDE ou ceux des instruments plus récents concernant les opérations transnationales) et un instrument ouvert à l'adhésion (comme un code de pratique d'application volontaire lié à un engagement des Etats). Pour qu'un tel système soit juste et n'ait pas d'effet protectionniste, il faudrait le compléter, notamment dans les pays en développement, par des programmes ciblés de conseil et d'assistance technique aux entreprises face aux problèmes que peuvent poser pour elles les initiatives privées. Financés par des fonds privés et des fonds publics, dans la mesure du possible, ces programmes pourraient viser à développer les compétences et les moyens nécessaires et à promouvoir la synergie entre l'action publique et l'action privée, en même temps que seraient mis en place les instruments d'harmonisation des procédures. Il est permis de penser qu'on pourrait créer de la sorte, en préservant le grand objectif de la justice sociale dans le mouvement de libéralisation de l'activité économique, les conditions qui permettraient aux initiatives du secteur privé de tenir ce qui ne serait plus d'incertaines promesses.

BIT (Bureau international du Travail). 1998a:

Tour d'horizon des faits nouveaux dans le monde et des activités du Bureau concernant les codes de conduite, le label social et d'autres initiatives émanant du secteur privé en rapport avec les questions sociales, Conseil d'administration, 273 e session, Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, doc. GB.273/WP/SDL/1 (Genève), nov.

—. 1998b: «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail», *Revue internationale du Travail* (Genève), vol. 137 (1998), n o 2, pp. 273-277.

Blanpain, Roger. A paraître: «A général intro-

53. Il importe, selon cette résolution, d'assujettir les opérations transnationales à certaines normes minimales. Le code reprendrait les dispositions des conventions fondamentales de l'OIT et de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

54. Pareil système, purement privé, pourrait être mis en place par une organisation écono-mique internationale telle que la

internationale ou le World Council for Sustainable Development.

55. L'ISO est une organisation privée regroupant les instituts de normalisation de quelque cent vingt pays. Elle a élaboré plus de onze mille normes internationales, techniques pour la plupart, en vue de faciliter les échanges internationaux de biens ou de services. Ces dernières années, l'ISO a entrepris de publier deux séries de normes applicables à de multiples secteurs d'activité: la série ISO 9000, qui porte sur le management de la qualité, et la série ISO 14000, qui porte sur le management environnemental. Quantité d'entreprises de par le monde ont demandé leur certification conformément à ces deux séries de normes. Certaines indiquent cependant, dans les pays en développement, qu'elles ont difficilement accès aux services de certification. En 1997, l'ISO a renoncé à élaborer une norme sur le management de la santé et de la sécurité au travail.

duccion», dans l'ouvrage publié sous la direction de Blanpain, Roger: *Multinational enterprises and the social challenges of the 21st century* (Dordrecht, Kluwer).

- Burns, Maggie; Forstater, Maya; Mong, Adrienne; Osgood, Diane; Zadek, Simon. 1997: *Open trading: Options for effective monitoring of corporate codes of conduct* (Londres, New Economics Foundation/Catholic Institute for International Relations), mars (résumé sur Internet: <<http://www.onevworld.org/textver/oxfam/campaign/clothes/opentrad.htm>> [consulté le 7 juin 1999].
- Calvert Group. 1997: *Shareholder resolutions: Understanding the shareholder resolution and proxy voting process*, <<http://www.calvert-group.com/investor/ind-sri-resolutions.html>> [consulté le 2 juin 1999].
- Carroll, Archie B. 1996: *Business and society: Ethics and stakeholder management*, 3<sup>e</sup> édition (Cincinnati, South-Western College Publishing).
- Center for Ethical Concerns. 1995: *Garment workers study* (Arlington, Marymount University), nov.
- Chote, Robert. 1999: «World Bank sets out plans for global code for social policy», *Financial Times* (Londres), 22 avril, p. 4.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 1994: *World investment report: Transnational corporations, employment and the workplace* (New York, Organisation des Nations Unies).
- Co-op America. 1999: *Socially responsible mutual fund screens*, <<http://www.coopamerica.org/MFSC.htm>> [consulté le 2 juin 1999].
- Council on Economic Priorities. 1998: *International sourcing report* (New York), mars.
- Dickson, Marsha A. 1996: *Socially responsible consumer behavior in the Apparel marketing system: Preliminary findings from a survey* (Columbus, Ohio State University, Department of Consumer and Textile Sciences), 18 juillet.
- Diller, Janelle M. A paraître: «Social conduct in transnational enterprise operations: The role of the International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction de
- Blanpain, Roger: *Multinational enterprises and the social challenges of the 21st century* (Dordrecht, Kluwer).
- ; Levy, David A. 1997: «Child labor, trade and investment: Toward the harmonization of international law», *American Journal of International Law* (Washington, DC), vol. 91, n° 4 (oct.), pp. 663-696.
- Ferguson, Clare. 1998: *A review of UK company codes of conduct*, Report commissioned by the Social Development Division, Department for International Development (Londres, DFID), août.
- Forcese, Craig. 1997: *Commerce with conscience? Human rights and corporate codes of conduct* (Montréal, International Centre for Human Rights and Democratic Development).
- Glassman, James K. 1999: «Do-good funds that are also doing better», *International Herald Tribune* (Zurich), 6-7 fév., p. 16.
- Haas, Daniel. 1998: *Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion*, *Berliner Studien zur internationalen Politik*, n° 4 (Münster).
- Hilowitz, Janet. 1997: «Label social et lutte contre le travail des enfants: quelques réflexions», *Revue internationale du Travail* (Genève), vol. 136 (1997), n° 2, pp. 231-251.
- Incomes Data Services. 1998: *Corporate codes of conduct and labour standards in global sourcing* (Cardiff, Cardiff Business School).
- IRRC (Investor Responsibility Research Center). 1996a: *Shareholder action advances worldwide: Investors placed a broader range of topics on more non-US ballots in the 1996 global proxy voting season*, Press release (Washington, DC), 29 juillet.
- , 1996b: *IRRC finds shareholder activism at record levels around the world*, Press release, <<http://www.halcyon.com/erics/irrc96.htm>> [consulté le 2 juin 1999].
- Kellerson, Hilary. 1998: «La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir?», *Revue internationale du Travail* (Genève), vol. 137 (1998), n° 2, pp. 243-248.
- Kumar, Ritu; Gessese, Nebiyelul; Konishi, Yasuo. 1998: *Responding to global standards: A framework for assessing social and environmental performance of industries — Case study*

56. Norme ISO 14020: principes généraux; normes 14021-14022: autodéclarations; norme 14023: méthodologies d'essai et de vérification; norme 14024: étiquetage environnemental de type I, principes et méthodes. Les normes ISO 14040-14043 portent sur l'analyse du cycle de vie (évaluation de l'impact environnemental d'un produit ou d'un système de services tout au long de ce cycle).

57. Les faits montrent qu'il n'est pas possible de s'en remettre simplement à la réglementation existante en matière commerciale (dispositions sur les pratiques déloyales, dispositions anti-trusts).

58. Les traités bilatéraux d'investissement sont pour la plupart des traités conclus entre des pays occidentaux exportateurs de capitaux et des pays en développement. Certains traités com-merciaux bilatéraux (notamment ceux auxquels les États-Unis sont partie) visent, quand ils mentionnent les normes du travail, les normes internationales ou le droit national du travail.

59. Adoptée en 1977, la Déclaration tripartite de l'OIT s'adresse de façon générale aux gouvernements, aux multinationales, aux employeurs et aux travailleurs. Elle contient en annexe une liste des conventions et des recommandations internationales du travail qui concernent particulièrement les entreprises dans leur activité. L'application de la déclaration fait l'objet d'études périodiques; des demandes d'interprétation peuvent être présentées sur des cas d'es-pèce. Ce système offre, au niveau international, un cadre pour les initiatives volontaires concernant le régime du travail, l'adoption de codes de conduite par exemple.

of the textile industry in India, Indonesia and Zimbabwe (Vienne, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), mai.

Lefebvre, Maurica; Singh, Jang B. 1992: «The content and focus of Canadian corporate codes of ethics», *Journal of Business Ethics* (Dordrecht), vol. 11, n o 10 (oct.), pp. 799-808. Responsabilité sociale et mondialisation

139 van Liemt, Gijbert. 1998: The social policy implications of codes of conduct, with particular reference to the relations between companies and their suppliers and subcontractors, Paper presented to the International Workshop on Global Production and Local Jobs: New Perspectives on Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy, Genève, 9-10 mars 1998 (Genève, BIT/Institut international d'études sociales).

Mattoo, Aaditya; Singh, Harsha V. 1994: «Eco-labelling: Policy considerations», *Kyklos* (Oxford), vol. 47, n o 1, pp. 53-65.

Mayhew, Nick. 1998: «Trouble with the triple bottom line», *Financial Times* (Londres), 10 août, p. 8.

Murray, Jill. 1998: «Les codes de conduite des entreprises et les normes du travail», dans le document publié sous la direction de Kyloh, Robert: Maîtriser le défi de la mondialisation: vers un projet syndical. Bureau des activités pour les travailleurs, document publié dans le cadre du projet INT/97/MOI/ITA: Information technologique, participation des travailleurs au dialogue social (Genève, BIT), pp. 31-77.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 1997a: Effets de restriction des échanges des normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité, note d'information du Secrétariat, Comité des obstacles techniques au commerce, doc. G/TBT/W/42 (Genève), 28 avril.

— 1997b: Eco-étiquetage: tour d'horizon des travaux en cours dans diverses instances internationales, note du Secrétariat, Comité du commerce et de l'environnement, doc. WT/CTE/W/45 (Genève), 15 avril.

ONU (Organisation des Nations Unies). 1991: Work related to the code of conduct on transna-

tional corporations and other international arrangements and agreements: Other international, régional and bilatéral arrangements and agreements related to transnational corporations, Conseil économique et social, rapport du Secrétaire général, doc. E/C.10/1991/9 (Genève), 25 fév.

— 1999: Voluntary initiatives and agreements, Conseil économique et social, Commission du développement durable, 7 e session, 19-30 avril, rapport du Secrétaire général, doc. E/CN.17/1999/12 (New York), 5 avril.

Sajhau, Jean-Paul. 1997: Business ethics in the textile, clothing and footwear (FTC) industries: Codes of conduct, Sectoral Activities Programme (Industrial Activities Branch) Working Paper, .doc. SAP.2.60/WP.110 (Genève, BIT).

Social Investment Forum. 1997: 1997 Trends Report: Report on responsible investing trends in the United States, <<http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/1997-Trends.htm>>, 5 nov. [consulté le 2 juin 1999].

Stiickelberger, Christoph; Egger, Michel. 1996: «A social clause with a TNC: The Migros-Del Monte case», *Swiss Coalition News* (Berne), n o 7 (mars), pp. 6-7.

UE (Union européenne). 1999: European criteria for European companies operating in developing countries/LDCs: Towards a European code of conduct. Parlement européen, Résolution A4-0508/98 du 15 janvier 1999, <<http://www.europarl.eu.int/scripts/enview-proc.idc?lang=2&id=2510>> [consulté le 7 juin 1999].

— 1994: Directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, *Journal officiel des communautés européennes* (Bruxelles), vol. 37, n o L 254, 30 sept., pp. 64-72.

United States Department of Labor. 1997: By the sweat and toil of children - Volume 4: Consumer labels and child labor (Washington, DC, Bureau of International Labor Affairs).

— 1996: The apparel industry and codes of conduct: A solution to the international child

60. Les Principes directeurs de l'OCDE ne s'appliquent qu'aux multinationales qui opèrent dans les pays membres. Grâce à une procédure d'éclaircissement, l'OCDE s'attache à donner de ces principes une interprétation en accord avec les dispositions de la Déclaration tripartite de l'OIT.
61. Il n'entre pas dans notre propos d'examiner si les programmes volontaires de labels sociaux relèvent des normes visées par le code de pratique. Celui-ci n'est pas censé s'appliquer aux labels portant sur des procédés ou des méthodes de production qui n'ont pas d'incidence sur le produit final.
62. Depuis l'établissement du Comité des obstacles
- janvier 1980, quarante et une affaires où se posait un problème de normes ont fait l'objet de consultations, sans conduire dans aucun cas à l'institution d'un groupe spécial de règlement (OMC, 1997a).
63. Il semble que ce soit les conditions et le milieu de travail, la santé et la sécurité au travail, l'égalité de traitement pour les hommes et les femmes, l'interdiction de la discrimination ou les droits des populations indigènes et tribales. Voir l'annexe I de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (définition des termes «organisme ou système international» (art. 4) «organisme ou système ouvert aux organismes compétents d'au moins tous les membres») et le Répertoire des organismes internationaux à activités normatives publié par l'ISO (qui mentionne l'OIT et les normes en question). Voir aussi OMC (1997a), pp. 6-9.
- labor problem? (Washington, DC, Bureau of International Labor Affairs).
- Varley, Pamela; Mathiasen, Carolyn; Vorhes, Meg (directeur de publication). 1998: *The sweatshop quandary: Corporate responsibility on the global frontier* (Washington, DC, IRRRC).
- Zadek, Simon; Lingayah, Sanjiv; Forstater, Maya. 1998: *Social labels: Civil action through the market*, Paper prepared by the New Economics Foundation for the European Commission (Londres, New Economics Foundation), juin.
- Zondorak, Valérie Ann. 1991: «A new face of corporate environmental responsibility: The Valdez Principles», *Boston College Environmental Affairs Law Review* (Boston), vol. 18, n° 3 (printemps), pp. 457-500.



# Why the world trade organization needs environmental NGOs

By Daniel C. Esty\*

## Introduction

From the Catholic Church to Amnesty International, non-governmental organizations (NGOs) have long had influence above and beyond their participation in national political discourse (Ghils 1992). NGO prominence as an important dimension of international civil society has increased in the twentieth century (Charnovitz 1997). Trade unions and businesses, for example, have been voting members of the International Labor Organization (ILO) since its creation in 1919. Starting in the 1970s, environmental NGOs<sup>1</sup> emerged as active participants in certain international organizations and supranational political debates (Conca 1996; Princen et al. 1994). NGOs played a very significant role in the negotiations leading up to the 1992 Earth Summit in Rio de Janeiro (Esty 1993; Gardner 1992). The influence of environmental organizations in the creation and enforcement of the Convention on Trade in Endangered Species (CITES) and in the debates over the Montreal Protocol as well as the Law of the Sea is also undeniable (Stairs and Taylor 1992).

Until recently, however, environmental NGOs played a relatively modest role in the wider international domain and, especially, within the international trade regime. Their recent emergence on the trade scene has produced discomfort and even hostility. This reaction, while perhaps understandable, is misplaced. This paper argues that the World Trade Organization (WTO) should accept environmental NGOs, and indeed that the future success of the international trading system depends in part on embracing non-government entities and developing formal roles for them within the WTO.

This article examines the theoretical arguments for and against increased NGO participation in international trade debates, specifically in the context of the WTO. The paper concludes that there is a strong case for expanded NGO activity at the WTO. A formal WTO role for NGOs would help to:

- ensure that environmental externalities do not cause market failure in the international economic system and improve the quality of WTO environmental decision making by providing "competition" to governmental views and by subjecting the prevailing

wisdom to ongoing and rigorous review; provide the WTO with a better system of checks and balances reflecting the diversity of interests and views in the international policy domain and, in doing so, keep the international trading system abreast of the evolution in international civil society; and

- \* enhance the WTO's legitimacy as part of the fabric of global governance by broadening the coalition supporting liberalized trade and blunting environmentalist opposition to open markets.

## Background and general underpinnings

Environmental groups have recently awakened to the importance of international trade.<sup>2</sup> A wide range of groups are actively seeking to participate in trade policy debates at both the national and international levels. Within the United States, environmental groups have been given broad access to the policy development process (Esty 1995). Environmentalists sit on the U.S.

Trade Representative's Public Advisory Committees. They are included in Administration briefings on trade issues. They are consulted by USTR attorneys when GAIT dispute settlement cases include environmental matters. Environmental leaders regularly testify before congressional committees looking into trade policy issues.

The international picture is, however, rather different. There is no formal role for NGOs at the WTO. They are not allowed to observe, never mind participate in, WTO debate or dispute settlement proceedings. Unlike other international bodies, the WTO has no advisory groups that include environmental groups.<sup>3</sup>

This paper explores what the proper role of NGOs should be in the international trading system. It examines arguments against broader environmental group participation in the workings of the WTO and then takes up the case for a more formal NGO role.

## The case against NGOs

The case against a formal role for NGOs in the international trade regime has several

<sup>1</sup>Yale Center for Environmental Law and Policy. This paper was first published by the International Centre for Trade and Sustainable Development. The ICTSD was founded in September 1996 as a link between the trade, environment and development communities. It seeks to facilitate access of interested non-governmental organizations to the multilateral trading system and to promote more open public participation in international trade decision-making.

1. This paper considers environmental NGOs to be any organization independent of government that works on public health, ecological, or animal welfare issues. These include single issue organizations, such as Rhino Rescue, multiple issue organizations, such as World Wildlife Fund, and business entities, such as the International Chamber of Commerce. It will, however, focus on environmental groups since [this subset of the NGO world is a new presence in the international trading system; business groups have long played a role in trade policy debates (Charnovitz 1995).

2. Esty (1994, 27-28) discusses the emergence of environmental NGOs on the trade scene. Note that the U.S.-Canada free trade agreement was negotiated in the mid-1980s with little interest from either country's environmental community.

Transnational Associations 5/1999, 267-279

dimensions. First, environmental groups may act as "special interests" and thereby distort WTO policymaking. Whenever lobbying of a decision making body is permitted, there exists a risk that certain interests will exert disproportionate influence (Downs 1957; Olson 1965; Lowi 1969; Buchanan and Tullock 1971).

According to some critics, the presence of NGOs within the walls of the WTO headquarters on Lake Geneva would lead to such distortions.

This fear seems exaggerated in the WTO context. Special interests already inhabit the WTO. Adding a variety of environmental perspectives to the WTO's internal debates would help to counteract the influence of (often protectionist) business interests and therefore reduce, not increase, the risk of special-interest-driven policies. Providing a more diverse set of interests with access to the WTO would allow the groups to monitor each other, exert countervailing pressures, and generally diminish the prospect of "capture" of the WTO by any single interest group.

A more refined version of the special-interest-domination fear focuses on the fact that governments have to trade off competing domestic interests in order to strike agreements that liberalize trade. Trade officials in particular see great benefit in going behind closed doors to cut deals that sacrifice inefficient industries that are hiding behind tariff barriers or other protectionist walls in favor of more open markets. Pursuing the right answer is hard enough, they argue, given the interest group asymmetries and "public choice" problems inherent in trade policymaking (Nichols 1996, 319; Petersmann 1992). Industries that have a great deal at stake in trade policy invest considerable resources in the political process to protect their established positions while the general public, which benefits broadly but not deeply from freer trade, faces much smaller incentives to become politically active. Many trade observers fear that any role for NGOs will heighten the asymmetries of interest and action among the contending parties.

Many free traders' fear of NGOs is aggravated by a suspicion that environmental lobbyists are closet protectionists or, at least, that they are in league with interests, such as labor unions, that

are fundamentally anti-free-trade.<sup>4</sup> WTO staffers take seriously their role as defenders of the faith with regard to trade liberalization. They seek to fend off protectionists of every stripe no matter how loud the calls for "managed" trade or other actions to soften the competitive pressures of the marketplace. They see a vivid lesson in the experience of the 1930s when protectionist trade policies triggered retaliation around the world, resulting in economic chaos, the Great Depression, and World War II. The WTO Secretariat and many of the national representatives to the WTO see themselves as the guardians of a critical yet fragile international commitment to collective action in support of open markets.

A second major argument against an expanded NGO role derives from the belief that the WTO should be an intergovernmental body. According to this view, the trade policy process works best when governments can speak clearly to each other without a cacophony of other voices. As Nichols (1996, 317) suggests, "the spectacle of domestic constituencies opposing the positions of the governments that are supposed to represent those constituencies" can be distracting. Another strand of this argument recoils at NGOs getting two bites at the apple: one in the national debate over what position their government should take to the WTO and a second one at the WTO itself.

There are two rebuttals to these claims. First, giving NGOs a voice at the WTO, and, more importantly, the opportunity to observe WTO debates and dispute settlement proceedings does not preclude governments from discussing some issues behind closed doors. Second, as discussed in the next section of this paper, we live in a multi-level civil society in which some political debates are better conducted at the international level. Institutions which reflect the complex structure of modern life are likely to be more democratic and durable. Not all countries provide an opportunity for domestic interests to be heard at the national level. Some interest groups, moreover, are transnational in scope (e.g., the Worldwide Fund for Nature). Furthermore, internationally-minded NGOs enrich national political discourse by injecting it with learning from international policy debates.

3. Although this paper focuses on the role of NGOs within the WTO, the arguments apply with equal force in other trade-related organizations such as the European Community, the U.S.-Canada-Mexico structures supporting NAFTA, and the APEC Secretariat. They may also apply in the broader debate over the access of non-state actors to international organizations generally.

4. Environmentalists, of course, are not monolithic. Some environmental advocates, especially adherents to the "limits to growth" paradigm, are against freer trade because they fear (correctly) that it will promote economic growth. Others, particularly those that believe in "sustainable development," support trade liberalization as a way of generating economic growth and wealth, some portion of which may be devoted to environmental investments. See Esty (1994) and Audley (1997) for a discussion of the diversity of the environmental community with regard to trade issues.

A third set of concerns about the role environmental groups might play in the WTO relates to the *representativeness* of NGOs. It may be difficult to ascertain how many people a particular group represents, and NGOs with ostensibly similar constituencies may present conflicting views. While the risk of confusion is real, it need not be crippling. Just as national officials learn over time which groups represent important perspectives, so too would the officials at the WTO.

At the international level, the credibility and weight given to NGO positions would vary, as it does at the national level, with the political mobilization potential of the group and the quality of its past contributions to public debates. Some groups would develop reputations for thoughtfulness and good analytic work while other would be known for their misinformed and ill-considered positions.<sup>5</sup>

While the accountability of non-government organizations is an important issue (Tarlock 1992, 75), the need to preserve the value of one's reputation serves as a powerful mechanism of self-discipline.

A fourth series of objections to an expanded NGO role at the WTO centers on inequities that might be created or exacerbated by the particular mix of entities likely to take up the invitation to participate in the work of the trade regime. Environmental groups themselves sometimes seem not to realize that if WTO negotiations are to be opened to them, business representatives must be accorded similar access. When faced with this prospect, environmentalists often become concerned that their voices will be drowned out by better-financed business interests. But the sharpest equity objections arise from developing countries.

Indeed, it is likely that Northern interests, whether environmental groups or business associations, will have more resources to devote to WTO lobbying than Southern interests. Many developing countries object to a greater NGO role at the WTO for just this reason. They fear further dilution of their already modest influence within the international trading system if NGOs, with overwhelmingly Northern perspectives, are allowed to shape WTO policies and decisions.

Some countries also fear (although they do not admit it publicly) that NGOs will be less polite than diplomats and draw attention to environmental policy shortcomings, human rights violations, and other governmental failures.

These equity concerns can be addressed. First, much of the NGO participation in the WTO is likely to be "passive." Groups will observe what happens and report back to their members. Second, clear rules should be established to govern NGO lobbying. Limits should be placed, for example, on meals, gifts, trips, etc. that WTO staff can accept from those with interests in WTO decisions. Third, lobbying efforts should be made subject to disclosure requirements. WTO staff (and perhaps national representatives as well) might be required to file reports on who lobbied them on what issues.<sup>6</sup>

Concerns about North-South imbalances could be addressed in a variety of ways. Funds, from either the WTO or member governments, might be made available to support the participation of developing country NGOs. The risk of Northern dominance is, moreover, overstated. Environmental groups exist all over the world, and with modern communications, even the smallest and most distant groups can now make themselves heard. Furthermore, the fact that the number of Southern NGOs is small is not in and of itself troubling. The views of those that do participate are likely to be given considerable weight because they will be seen as speaking for significant interests. The many competing voices from the North will often present contradictory view-points and cancel each other out. In short, the idea of monolithic Northern NGOs overwhelming underfunded Southern interests does not comport with reality.

The fear that bad policies will be exposed offers no substantive argument against NGOs whatsoever. Policy failures should be put under a spotlight whenever and wherever they occur. Outright rudeness can be punished by exclusion from future access, but a lack of *diplomacy* on the part of NGOs — a willingness to say what governments dare not — should be encouraged, not discouraged. Of course, no matter how healthy from a policy point of view, the fear-of-exposure objection presents a very real political

5. In fact, the quality of the information, arguments, and analysis that are presented is likely to be the dominant determinant of NGO influence at the WTO where international bureaucrats are more immune to the importuning of wealthy lobbyists advancing self-interested positions.

6. Such disclosure requirements would have broad benefits, revealing the full range of interests that have sought to shape outcomes. The light this would shed on WTO decision-making would be both illuminating and helpful as a discipline on special interests of all sorts.



obstacle to enhanced NGO participation in the WTO.

A final set of criticisms leveled at expanded NGO participation in the WTO concern the practical difficulties of credentialing NGOs and controlling their activities within the organization. While not trivial, the administrative burden should be manageable. Despite the undeniable allure of the WTO, it seems unlikely that all that many NGOs would really be interested in its ongoing work. Moreover, there are a number of models of environmental "crowd control" to draw upon. The preparatory meetings leading up to the 1992 Earth Summit successfully included thousands of NGOs (Gardener 1992). Many national governments also have well-established procedures for coordinating NGO participation in public decision making. Charnovitz (1996) offers examples from a number of international bodies and U.S. structures that could be built upon in establishing workable modalities for NGOs in the WTO.<sup>7</sup>

#### The case for NGOs

The growing literature on NGOs identifies a variety of roles that non-government entities play on the international scene. Depending on the circumstances, they may act as:

- service providers, often as government subcontractors (Bebbington and Farrington 1993);
- watchdogs or private enforcement agents (Wapner 1995; Cameron and Ramsey 1995; Sands 1996);
- lobbyists (Zadek and Gatwatid 1996; Cameron and Ramsey 1995);
- stakeholders (Shell 1996) or countervailing interests (Eikeland 1994);
- agents of civil society enriching the public dialogue and representing interests not reflected in national government viewpoints (Spiro 1994; Susskind 1994);
- policy analysts or expert advisers to governments (Charnovitz 1996; Susskind 1994; Cameron and Ramsey 1995);
- mobilizers of public opinion (Lindborg 1992; Clark 1995);
- bridges between state and non-state actors connecting local and global politics

<sup>7</sup> See also the discussion of the models provided by the OECD, NAFTA, UNCED, and the U.S. Supreme Court offered in Section II below.

(Princen and Finger 1994; Gordenker and Weiss 1996);

- change agents offering new viewpoints (Susskind 1994; Nerfin 1986); and
- consultants to industry (Eikeland 1994).

The purpose of this article is not, however, to catalogue what NGOs could do at the WTO but rather to explore why they should play an expanded role in the international trading system. There are three strands to this analysis, which might be called the economic, political theory, and political economy arguments for opening the trade regime more formally to environmental NGOs.

#### The case from economics

The economic case for expanded roles for NGOs at the WTO derives from the risk of market failure in the international economic system in the absence of a mechanism for internalizing environmental externalities. It is well established that transboundary pollution spillovers create a risk of market failure that could undermine international economic efficiency and diminish the welfare gains from an open world trading system (Bhagwati and Srinivasan 1996, 167; Baumol and Oates 1988). What seems to be disputed, or is at least the source of confusion, is the scope of transboundary environmental externalities. Recent advances in environmental analysis have resulted in the discovery of a number of previously unrecognized pollution externalities. These include, most notably, depletion of the ozone layer by chlorofluorocarbons (CFCs) and possible climate change due to the accumulation of greenhouse gases in the atmosphere (Kerr 1994; 1995).

Recent scientific work has also broadened the acknowledged geographic scale of a number of previously identified environmental problems. For example, scientists believe that the discovery of DDT, long banned in Canada and the United States, in the Great Lakes demonstrates that high level winds can transport airborne chemicals thousands of miles, in this case from Mexico (Rappaport 1985). Other recent studies have revealed significant transboundary spillovers or acid rain, heavy metals, and bioaccumulative toxins (Fitzgerald 1993; British Antarctic Survey 1996).

In addition to the potential for market failure from transboundary externalities, the "tragedy of the commons" poses additional risks to the international economic system. Absent a mechanism for achieving "collective action," individual nations and their industries have no incentive to manage common resources in a sustainable fashion. The rapid depletion of the world's fisheries provides an example of what can happen without policy coordination.

One need not expand the list of potential market failures to the more controversial claims about "economic" externalities and the risk of a regulatory race to the bottom (Esty 1996; Revesz 1992), psychological externalities (Anderson 1992), and intergenerational equity (Brown Weiss 1989) to be convinced of the need for environmental policy coordination on a global scale. Of course, the first good alternative might be a stronger international environmental regime. Authoritative environmental analysis and decision-making by a Global Environmental Organization (GEO) could be incorporated by reference in the decisions of the WTO (Esty 1994). But there is little prospect of a GEO being created in the near future. Thus the trading regime must manage the risk of environmentally-derived market failures. Failure to do so invites inefficiency and reduced social welfare, not to mention environmental degradation.

One can, of course, accept the need for an environmental dimension to the international trading system without believing that environmental NGOs should have an expanded presence at the WTO. Because environmental policymaking is fraught with uncertainties, it is extremely valuable to have a diversity of perspectives challenging the prevailing science, risk analysis, and policy conclusions. Thus, if the best thinking and analysis about environmental problems is to be brought to bear, NGOs must be involved. Some trade analysts argue that competing viewpoints are welcome but it is the responsibility of national governments to advance such alternative policy perspectives. "Regulatory competition" theory also suggests that a world of decentralized governments "competing" for new investment and industries will generate various responses to difficult envi-

ronmental policy questions and thus yield optimal results (Revesz 1992).

Policy "competition" is certainly to be encouraged. In light of the high degree of uncertainty interest in environmental decision-making having a range of approaches to any particular problem being tested and implemented by various governments is likely to generate useful information. One should not, however, assume that the best "competitors" in the environmental policy "market" will be governments (Esty 1996b). While the American legal literature is rich in references to the benefits of states as "laboratories," in the environmental realm, the best intellectual competition to governments comes from NGOs.

Because so much of the difficulty in environmental policymaking derives from weak technical and scientific underpinnings and faulty causal assumptions, what is most needed for good policy is better data collection and analysis. This requires laboratory resources, skilled personnel, and carefully gathered ecological and epidemiological data. Most WTO members cannot mount this type of serious technical work, and especially not across the full spectrum of public health and ecological issues. Thus, relying on competing government analyses to sharpen the analytic content of WTO decisions at the intersection of trade and environmental policy makes little sense. In the environmental field, states are not the best laboratories; laboratories are the best laboratories. To the extent technical sophistication and analytic rigor are needed to put forward the best environmental thinking, NGOs are often well-positioned to advance the debate.

The benefits of competing analysis by business and environmental groups is well established in the domestic realm. The New York-based Environmental Defense Funds work on emissions trading directly shaped the acid rain provisions of the 1990 U.S. Clean Air Act. Pollution prevention as an environmental strategy advanced considerably as a result of the analysis of the environmental think tank INFORM. Similar benefits can be expected at the international level if the proper structures are put in place to receive the information available from NGOs.<sup>8</sup>

8. Note, however, that the benefits of NGO participation derive largely from groups operating in an analytic mode. This suggests that NGOs should focus their resources, at least in part, on producing analytically rigorous policy recommendations not just on lobbying, advocacy, or political campaigning. They should also build stronger bridges to the academic and research communities.

To return to the economic argument, a WTO without NGO perspectives resembles a monopolized market. If high barriers to entry are erected, potential producers who are able to offer goods (in this case, ideas) at a lower price or better quality are kept out of the market to the detriment of consumers (Downs 1957). To the extent that information and ideas are such a commodity in the international economic context, there are important reasons to open up the WTO debate to a wider range of intellectual competitors. Because the internal coherence and success of the international trading depends on finding effective and efficient ways to address environmentally- derived threats of market failure, the WTO should support the broadest degree of competition in new thinking possible.

#### The argument from political theory

International relations theory once focussed on states as the prime (or even the only) actors on the international stage. The "liberal" critique of traditional "realist" theory suggests that an important array of non-state actors already exists (Shaw 1994) and that international affairs are not solely a function of the individual wills of governments (Gordenker and Weiss 1996). As noted earlier, NGOs have played an active part in the international environmental arena for some time.

Because this trend toward an expanded role for non-government actors seems likely to be repeated in other international fora, it seems clear that the "quiet days of trade adjudication and policymaking are gone" (Shell 1996, 380). The presence of NGOs in the trade policy process mirrors the emergence of a broader set of actors in "global civil society." Peoples interactions with each other no longer occur solely through the medium of national governments. A variety of transnational forces and groups shape individual identity and thus international relations. These new voices promise to complicate negotiations, but they may also help to produce more sound and durable results. Indeed, NGOs can help to mediate disputes between governments, provide new fora for discussions and policy development, and filter information down to everyday citizens about the activities taking place at the global level. As Shell (1996,

380) suggests, trade liberalization through closed-door negotiations among diplomatic elites from various nations is no longer a tenable means of achieving policy progress. We must anticipate, he observes, a new "noisier" process of trade negotiation.

States are, furthermore, imperfect representatives of public opinion. When governments speak with one voice they inevitably neglect minority viewpoints within their jurisdiction. NGOs can ensure that views not reflected by national governments can be heard in the course of the international policy development process. Moreover, where individuals from various countries share a common vision about international policy across national boundaries, they can form a global NGO that might be more effective internationally than in any country alone. The Worldwide Fund for Nature, with its global programs of wildlife conservation, might represent one example of this phenomenon. The extensive geographic scope of many ecological, public health, and animal welfare concerns makes this transnational representation especially valuable.

Broader public participation will make the WTO a stronger and more democratic organization. For this reason, governments ought to promote the activities of their citizens in engaging in policy debates beyond the state level (Streeeten 1993). By creating a broader and richer "WTO politics," NGO participation in the international trading system would make the WTO more representative and better able to perform its responsibilities in the emerging system of global governance.

#### The political economy argument

Because an NGO-enriched WTO would consider a diverse range of viewpoints and make decisions more democratically, it would gain legitimacy. Public participation in and understanding of the trade regime's decision processes is critical to the acceptance of its political outcomes as fair and worthy of respect. Enhanced WTO legitimacy will be critical to public support for further trade liberalization. It is of more than academic interest that while the panel decisions of the WTO (and GATT before it) have been subject to virulent attack, the U.S. Supreme Court, which has invalidated a much

larger number of state environmental laws deemed inconsistent with the Commerce Clause of the U.S. Constitution, has never been similarly attacked for its "trade-environment" decisions (Geradin 1997). Clearly, the Supreme Court has much more institutional legitimacy than the WTO.

Respect for the U.S. Supreme Courts decision making derives, in part, from the fact that arguments are heard in open court, briefs are made public, and decisions are published as soon as they are rendered. Any party that wishes to provide input to a case before the Court may do so in an amicus curiae brief. The Supreme Courts environmental decisions are viewed as authoritative in part because the Court elicits technical information when cases require it. Submissions from NGOs are often part of the data pool on which the Court draws. Special "masters" are even appointed when particularly important technical questions underlie a decision.

Although new WTO provisions allow dispute panels to seek technical or scientific advice when environmental issues are at stake, no panel has availed itself of this opportunity. And the WTO has no provision for soliciting expert opinions from interested non-governmental bodies. A greater NGO role at the WTO would enrich the institution's deliberations, enhance the legitimacy of its dispute settlement process, and strengthen the institution as a whole.<sup>9</sup> For WTO decisions to have legitimacy, they must be reached fairly and openly, be based on complete information, and consider the full array of interests at stake. NGOs can help to fulfill these requirements, and thus help to preserve the integrity of the international trading system. Rather than treating environmental groups as unwelcome special interests, the WTO should therefore open its doors and invite them to contribute to the maintenance of the international economic system.

Not only would broader NGO participation in the WTO improve the quality of its decisions and the legitimacy of its judgments, it would also expand support for trade liberalization more generally. If environmentalists felt that the WTO took their concerns seriously, there would be much less environmental opposition to expanded free trade. As a matter of political

strategy, bringing more environmental groups into the always fragile pro-free-trade coalition would be very beneficial, particularly in light of the role environmentalists often play in the United States as a "swing" constituency in hard fought battles over trade agreements.

#### Models for a new NGO role at the WTO

Environmental NGOs have dramatically broadened their horizons in recent years (Bramble and Porter 1992). The "sustainable development" paradigm developed by the Brundtland Commission in 1986 and advanced at the 1992 Rio Earth Summit has led many groups to focus on the interaction between economic forces and environmental results. This emphasis on policy linkages led environmentalists in the late 1980s and early 1990s to target the role of the World Bank as an engine of environmental degradation and possible future environmental improvement (Rich 1994). Success in building greater environmental sensitivity into the Bank's rules and procedures has driven the environmental community to look for other points of economic-environmental leverage and other institutions to "green." Their interest in international trade is unlikely to abate until comparable progress has been achieved.

While the U.S.-Canada Free Trade Agreement attracted little attention from the environmental communities of either country, the announcement in 1990 that the United States intended to negotiate a trade agreement with Mexico brought home the trade issue for environmentalists (Esty 1994). The NAFTA experience may be instructive for the WTO. The environmental community in the United States and to a lesser extent in Canada and Mexico carefully tracked the progress of the negotiations and contributed to the debate over NAFTA at every stage. Some groups, particularly those that reject sustainable development in favor of a limits-to-growth paradigm, aggressively fought the proposal (Audley 1997; Esty 1994). Others, such as the Environmental Defense Fund and the National Wildlife Federation, ultimately supported the agreement in return for commitments to environmental provisions both in NAFTA and in an

<sup>9</sup> Under the new WTO dispute procedures, in which the decision of a panel will automatically be adopted unless a negative consensus forms, the transparency and openness of the dispute settlement process will be even more important.

Environmental Side Agreement (North American Agreement on Environmental Cooperation, Sept. 8-14 1993, U.S.-Can.-Mex., 32 I.L.M. 1480).

Both the Bush and Clinton Administrations took seriously the environmental NGOs' interest in NAFTA. United States Trade Representative (USTR) officials met with environmental group leaders on a regular basis. Environmentalists were placed on the key USTR Public Advisory Committees. EPA officials were called before the Congress to testify alongside USTR on progress in meeting environmental goals within NAFTA and in environmental cooperation in parallel with the trade agreement. Congressional committees invited environmental group leaders to comment on the integration of environmental concerns into NAFTA. USTR, with the help of the EPA, produced a NAFTA Environmental Review, which offered a variety of thoughtful recommendations to the negotiators about how various public health and ecological concerns raised by the prospect of freer trade might be handled.

Special environmental provisions were written into NAFTA to ensure that the Parties to the Agreement would not lower their environmental standards or relax their enforcement of environmental rules to attract investors (NAFTA Article 1114). Special provisions acknowledged the importance of major multilateral environmental agreements (Montreal Protocol on ozone layer depletion, Basel Convention on Waste Exports, CITES agreement on trafficking in endangered species, and several others) and made it clear that NAFTA would not override obligations established by these agreements.

The NAFTA Environmental Side Agreement reinforces the commitment to attention to environmental considerations. It places additional emphasis on enforcement by each country of its own national environmental laws and establishes a provision by which any "persistent pattern of failure to effectively enforce" environmental regulations can be raised as an unfair trade practice.<sup>10</sup> It also sets up the trilateral North American Commission on Environmental Cooperation (CEC) (Envtl. Side Agreement, art. 8.2, 32 I.L.M. at 1485). The CEC's task is to institutionalize NAFTA-related trade-environment linkages. Specifically, it is called upon to:

- facilitate cooperation between countries on environmental issues;
- serve as a forum for regular ministerial-level meetings;
- provide an independent secretariat to report regularly on significant public health or ecological issues confronting the NAFTA parties;
- ensure that enforcement of environmental rules remains a priority in all three countries and produce an annual report on enforcement activities;
- coordinate with trade officials in the United States, Canada, and Mexico on any issue requiring joint trade-environment attention; and
- assure ample opportunities for public participation in the development and implementation of environmental laws and programs in the three NAFTA countries.

All of this was negotiated and exhaustively debated without derailing NAFTA.<sup>11</sup> Today the CEC is operating smoothly. It has considered petitions from a number of environmental groups claiming that a NAFTA party has derogated from its environmental obligations (CEC 1995 Annual Report) without disrupting trade flows. In fact, it seems that the CEC provides a useful "safety valve" within the NAFTA institutional structure, ensuring that environmental tensions do not rise to the level where they might disrupt trade.

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) provides another useful model. It has long undertaken formal outreach to business NGOs through its Business and Industry Advisory Committee (BIAC). Expansion of this process to the environmental community is now being contemplated. ~ OECD members are also free to include NGOs on their delegations to formal meetings, and many nations do so. In addition, the OECD Environment Directorate invites NGOs to informal workshops on almost every issue it considers.

The process under which recent multilateral environmental agreements were produced provides another example of how NGO participa-

10. Although the agreement permits "monetary enforcement assessments" (Articles 35-6), the range of intervening steps that must be followed before such penalties can be imposed makes it very unlikely that any "eco-duties" will ever be imposed (Esty 1995).

11. A lawsuit by several groups bent on stopping NAFTA sought to compel USTR to produce an Environmental Impact Statement (EIS) under the National Environmental Policy Act. The U.S. Circuit Court of Appeals for the District of Columbia denied the request, sparing USTR the inevitable delay entailed by the full-blown EIS process.

12. The Declaration from the 1996 OECD Ministerial Meeting "warmly welcomed the proposal of international environmental non-governmental organizations for the establishment of an NGO environmental advisory committee to the OECD" and invited interested NGOs to submit a formal proposal for such a body.

tion can be accommodated in government-to-government negotiations. Hundreds of NGO representatives attended the preparatory conferences leading up to the 1992 Earth Summit. They observed formal sessions from the balcony and were able to submit position statements on any matter of interest. In the 1992 Climate Change Convention, NGOs played a similar role. These negotiations appear not to have been hampered by, and may have been facilitated through, the presence of NGOs.

### NGOs in the WTO

Attitudes towards NGOs at the WTO must evolve beyond treating these groups as "special interests" whose participation in the trade policy process is tolerated but not welcomed. Instead, to protect the WTO's critical role as managers of the international economic system, the WTO should embrace NGOs as partners whose participation in the trade policy process is of fundamental importance. Such a change in attitude might lead to a number of refinements in WTO practices and procedures.<sup>13</sup>

### Dispute resolution

NGOs could be given observer status during formal presentations to dispute panels. The WTO dispute resolution process has evolved from being merely a forum for negotiations among the disputing parties into a quasi-judicial process. In keeping with this evolution, the dispute settlement process should be restructured. Any party with an interest in a matter under consideration should have an opportunity to submit a statement to the panel hearing the dispute. Evidence should be taken in public proceedings. Panel decisions should be released to the public as soon as they are available to the parties.

The WTO should also make more regular use of the mechanism available for consulting outside environmental experts when a scientific or technical perspective might assist the panelists in analyzing environmental issues that underlie a trade dispute. Although this provision has now been on the WTO's books since the conclusion of the Uruguay Round negotiations, it has never been invoked. The failure to consult outside

environmental experts in the case involving Brazil and Venezuela's challenge to the data collection provisions of the U.S. Clean Air Act is especially egregious. Involving non-governmental organizations in this type of dispute might also improve the technical content of the ultimate panel report and enhance the legitimacy to the institutions role as an arbiter of trade-environment disputes.

### Policy development

Opening up the WTO's "formal" sessions to NGO observers would help to illuminate the decision making process that undergirds the international trading system. Such "transparency" would help build public understanding of how the WTO operates. Further outreach might be undertaken through open meetings, to which any interested NGO would be invited, on all issues under debate within the WTO. In addition, the WTO should establish a formal advisory committee on environmental matters that would include representatives from business, labor, consumer, and environmental organizations (Esty 1996a).

The WTO has made some steps to improve the transparency of its procedures over the last several years. It now publishes a variety of newsletters, has a home page on the Internet (<http://www.nicc.org/wto>), and has released summaries of the meetings of its Committee on Trade and Environment. In July 1996, the organization adopted new guidelines for the release of "restricted" materials. While these provisions are likely to mean faster public access to some WTO materials, it is not clear whether they will actually make the work of the WTO truly transparent.

### Committee on trade and environment

The WTO's Committee on Trade and Environment (CTE) has gotten off to a disappointing start. Its lack of progress in finding ways to integrate trade and environmental policymaking can, in part, be attributed to the slanted terms of reference with which it must operate. The call for "surveillance of trade measures used for environmental purposes" does not inspire confidence that the WTO is taking seriously the need to ensure that environmental

13. Not all "public" participation is a good thing. Some forms of NGO involvement in the WTO might result in special interest domination of decision processes. NGO observation and the opportunity for contribution to WTO discussions is valuable but manipulation and distortion of decisions by special interests must be avoided.

externalities are controlled to avoid market failure in the global economic system. The CTE's closed structure has also contributed to its difficulties. The debates to date have been dominated by trade officials with little contribution from an environmental perspective. The Committee's work would benefit from more open discussions that included NGOs, not to mention a larger number of environmental officials from WTO governments. Fresh thinking on the range of difficult issues with which it must struggle might break the current policy stalemate. In trying to sort out the appropriate relationship between multilateral environmental agreements and WTO disciplines or the optimal use of eco-labels, the views of various NGOs would help to sharpen the debate.

#### Conclusion

In the absence of a functioning global envi-

#### References

- Abbot, F.M. (1992). "Trade and Democratic Values." *Minnesota J. of Global Trade*, 1(5), 9-34.
- Anderson, Kym. (1992). "The Standard Welfare Economics of Policies Affecting Trade and the Environment" in Anderson and Blackhurst (eds.) *The Greening of World Trade Issues*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Audley, John. (1997, forthcoming). *Environmental Interests in Trade Policy: Institutional Reform and the North American Free Trade Agreement*.
- Baumol, William and Oates, Wallace. (1988). *The Theory of Environmental Policy* (2d Ed.) Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Bebbington, A. & Farrington, J. (1993). "Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships" 29 *J. of Dev. Stud.* 199.
- Bhagwati, Jagdish and Srinivasan, T.N., (1996). "Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?" in Bhagwati and Hudec (eds.) *Fair Trade and Harmonization: Environmental Regime*, the WTO cannot avoid making decisions that have environmental policy implications. The WTO needs NGOs to help it achieve a proper integration of environmental considerations into the international trading system. The presence of NGOs will bring new information to bear and provide competition in the marketplace of ideas otherwise monopolized by a too-narrow set of government perspectives. Drawing NGOs into the international trading system will also strengthen the WTO as an institution and ensure that it reflects the growing diversity of international civil society. By embracing NGOs and providing opportunities for their observation of and participation in WTO policy development and dispute resolution processes, the WTO will enhance its credibility, authoritativeness, and legitimacy. The result will be a stronger, not weaker, international trade regime.
- Prerequisites to Free Trade. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bodansky, Daniel. (1991). "Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle," 33 *Environment*.
- Bramble, Barbara J. & Porter, Gareth (1992). "Non-Governmental Organizations and the Making of U.S. International Environmental Policy." In A. Hurrell & B. Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Brown Weiss, Edith. (1989). *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. New York: Transnational Press.
- Buchanan, James & Tullock, Gordon. (1971). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cameron, James & Ramsay, Ross. (1995). *Participation by Non-Governmental Organizations in the World Trade Organization, Global Environment and Trade Study Working Paper No. 1* (New Haven).
- Charnovitz, Steve. (1997). "Two Centuries of Participation: NGOs in International Governance," 18 *Michigan J. Of Int'l. Law*.

- Chamovitz, Steve. (1996). "Participation of Nongovernmental Organizations in the World Trade Organization." 17 U. Penn. J. of Int'l Econ. L. 331.
- Chamovitz, Steve & Wickham, John. (1995). "Non-Governmental Organizations and the Original International Trade Regime." 29 J. of World Trade 111.
- Clark, A. M. (1995). "Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society." 48 J. of Int'l Affairs 504.
- Clark, J. (1995). "The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector." 23 World Development 593.
- Conca, Kenneth. (1996). "Greening the UN: Environmental Organizations and the UN System." In T. & G. Weiss (eds.), NGOs, the UN and Global Governance 103-120. Boulder: Lynne Rienner.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Eikeland, P.O. (1994). "US Environmental NGOs: New Strategies for New Environmental Problems?" 19 J. of Soc., Pol. & Econ. Stud. 259.
- Esty, Daniel C. (1996a). "Greening World Trade" in Schott, J. ed., *Trade Policy Challenges*. Washington: Institute for International Economics.
- Esty Daniel C. (1996b). "Revitalizing Environmental Federalism," *Michigan Law Review*, no. 94.
- Esty, Daniel C. (1995). "Making Trade and Environment Work Together: Lessons from NAFTA" in D. Geradin et al., eds. *Balancing Free Trade and the Environment*. London: Cameron-May.
- Esty, Daniel C. (1994). *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*. Washington, D.C.: International Institute for Economics.
- Esty, Daniel C. (1994b). "Toward a Global Environmental Organization" in Kenen, P., ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Esty, Daniel C. (1993) "Beyond Rio: Trade and Environment" 23 Env. L. 387-396.
- Falk, Richard . (1994). "The Making of Global Citizenship" in B. V. Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship* 127-140. London: Sage Publications.
- Gardner, R.N. (1992). *Negotiating Survival: Four Priorities After Rio*. New York: Council on Foreign Relations.
- Geradin, Damien. (1997) *Trade and the Environment: A Comparative Analysis of EC and US Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghils, P. (1992). "International Civil Society: International Non-Governmental Organizations in the International System." 44 *International Science Journal*. 417.
- Gordenker, L., & Weiss, T.G. (1996). "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions." in Weiss and Gardener (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance* 17-47. Boulder: Lynne Rienner.
- Haas, P., Keohane, R., & Levy, M. (eds.) (1993). *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hurrell, Andrew, & Kingsbury, Benedict, (eds.) (1992). *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Kerr, "Studies Say — Tentatively — That Greenhouse Warming is Here." 268 *Science* 1567
- Lowi.T. (1969). *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.
- Lindborg, N. (1992). "Nongovernmental Organizations: Their Past, Present, and Future Role in International Environmental Negotiations" in Susskind et al., (eds.) *International Environmental Treaty Making*. Cambridge, MA: Program on Negotiation at Harvard Law School.
- Nerfin, Marc. et al., (eds.) (1986). *World Economy in Transition*. New York: Pergamon Press.
- Nichols, P.M. (1996). "Extension of Standing in the World Trade Organization Disputes to Nongovernmental Parties." 17 U. Penn. J. Of Int'l Econ. L. 295.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Petersmann, E.U. (1992). "Settlement of International and National Trade Disputes Through the GATT: The Case of Antidumping Law" in E.U. Petersmann and G. Jaenicke (eds.) *Adjudication of International Trade Disputes in International and National Economic Law*. Fribourg, Switzerland: University Press.
- Princen, T., & Finger, M. (1994). *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Global and the Local*. London: Routledge.
- Rappaport, R.A., et al. (1985). "New DDT Imports to North America — Atmospheric Deposition." *Chemosphere* 14 (1167-73).
- Revesz, Richard L. (1992). "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race to the Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation" 17 *N.Y.U. L. Rev.* 1210.
- Roht Arriaza, Naomi. (1992). "Precaution, Participation, and the 'Greening' of International Trade Law." 7 *J. Of Env'tl L. and Litigation*.
- Rich, B. (1994). *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*. Boston: Beacon Press.
- Sands, Philippe. (1992). "The Role of Environmental NGOs in International Environmental Law." 2 *Development Journal of the Society for International Development* 28-32.
- Sands, P.J. and Bedecarre, A.P. (1990). "Convention on International Trade in Endangered Species: The Role of Public Interest Non-Governmental Organizations in Ensuring the Effective Enforcement of the Ivory Trade Ban." 17 *B.C. Env'tl. Aff. L. Rev.* 799.
- Shaw, M. (1994). "Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach." 23 *Millennium: J. of Int'l Stud.* 647.
- Shell, G.R. (1996). "The Trade Stakeholders Model and Participation by Nonstate Parties in the World Trade Organization." 17 *U. Penn.J. of Int'l Econ. L.* 359.
- Spiro, Peter J. (1994). "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decisionmaking Institutions." 18 *The Washington Q.* 45.
- Stairs, K. & Taylor P. "Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study" in A. Hurrell & B. Kingsbury (Eds.) *The International Politics of the Environment* 110-141. Oxford: Clarendon Press.
- Streeter, P. (1993). "Markets and States: Against Minimalism." 21 *World Development* 1281.
- Susskind, L.E. (1994). *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*. New York: Oxford University Press.
- Tarlock, A. Daniel (1992). "Environmental Law: The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of International Environmental Law." 68 *Chi.-Kent L. Rev.* 61.
- Wapner, Paul. (1995). "Politics Beyond the State: Environmental Activism and Civic World Politics." 47 *World Politics*. 311.
- Wirth, D.A. (1996). "Public Participation in International Processes: Environmental Case Studies at National and International Levels." 7 *Colo.J. of Int'l Env. L. and Poly.* 1.
- WTO. (1996). *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations*. In *WT/L/162* (Ed.), *Decision Adopted by the General Council on 18 July 1996*. Geneva: WTO.
- WTO. (1995). *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*. Geneva: WTO.
- Zadek, S. and Gatward, M. (1996). "Transforming the Transnational NGOs: Social Auditing or Bust?" in M. Edwards and D. Hulme, (eds.) *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post Cold War World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

#### About the author

Daniel C. Esty is a professor at the Yale School of Forestry and Environmental Studies and the Yale Law School, and Director of the Yale Center for Environmental Law and Policy. He is a Founder and Director of the Global Environ-

ment and Trade Study, a consortium of research institutions committed to providing analytic support for efforts to make trade liberalization and environmental protection mutually supportive.

From 1989, he served in various positions at the U.S. Environmental Protection Agency including Special Assistant to Administrator William Reilly, Deputy Chief of Staff, and Deputy Assistant Administrator for Policy, Planning and Evaluation. During this period, he participated in a number of international negotiations including the London Amendments to the Montreal Protocol, the 1992 Climate Change Agreement, and the Rio Earth Summit. He was the chief EPA negotiator for the North American Free Trade Agreement and the Uruguay Round GATT negotiations. Dan is the author of *Greening the Gatt: Trade, Environment and the Future* (1994) and editor

(with Simon Tay) of *Asian Dragons and Green Trade* (1996) and (with Marian Chertow) of *Thinking Ecologically: The Next Generation of Environmental Policy* (1997).

### Acknowledgements

This work was produced under the auspices of the Global Environmental and Trade Study (GETS) with funding provided by the Pew Charitable Trusts, the Rockefeller Brothers Fund and the Ford Foundation. The author is grateful to Raj Patel, Judson Jaffe and Shalini Ramanathan for research assistance and to GETS Director Steve Charnovitz for comments on earlier drafts.

GETS can be contacted at: 205 Prospect Street, New Haven, CT 06511; tel: (203) 432-5216; fax: (203) 432-4373 or on the World Wide Web at: <http://www.gets.org/gets>.

## Southern agenda for WTO: a civil society perspective\*

This Summary provides the highlights of the deliberations at the International Conference on "Southern Agenda for the Next Millennium: Role of the Civil Society" organized at Bangalore by the CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment, on August 18 and 19, 1999. This conference brought together over 50 delegates from several NGOs and research institutions of the G-15 and other developing countries to discuss the contribution that civil society organizations could make to the Seattle Round deliberations, so as to safeguard the interests of citizens in these, and other developing countries.

### A vision for the world order

The world trade order should accord a high priority to the autonomy of developing countries in designing and implementing development strategies. It should accept the fact that many instruments used by these countries to achieve development objectives are in contradiction to the theoretical concept of free trade. Provisions made in the world trade system to account for the special needs and problems of developing countries should not be stated as mere expressions of interest by the developed world. The system must enforce measures designed to provide special and differential treatment to the developing countries.

No world order can succeed in its objectives if it does not accommodate diversity. To do this, the WTO process needs to bring back to centre stage a balance between the basic responsibility and accountability of governments towards their people and the requirements of an international system. It should respect the different priorities of countries at various stages of development.

The acceptance of divergent development strategies is crucial, because development cannot be viewed in simple terms of per capita income.

It is a multi-dimensional process, and each country should have the autonomy and flexibility to decide how it prioritizes these dimensions.

- A vision of the world order that gives countries the space to implement their own strategies of sustainable, multi-dimensional development, while respecting the priorities of other countries, is the starting point of this agenda.

### Strategic coordination

There is general agreement that the WTO in its current form is far from serving the best interests of the citizens of developing countries. This perception is equally true for the common citizens of the developed world. Based on the theoretical foundation that free trade benefits all those who

participate in it, the reality of the system since it was initiated five years ago suggests that countries who advocate free trade rarely practice it. More so, instead of evolving into an organization based on principles, it had become one in which every agreement was the result of intense conflict between countries or groups of countries, which eventually concluded on the basis of the superior bargaining power of developed countries. In fact, this is a process, which has put the developing countries as a group at an inherent disadvantage. There are grave doubts about the merits of holding a new round of trade negotiations while this unequal bargaining situation prevails. From the Souths perspective, the benefits of continuing negotiations in the WTO framework lie in using them for detailed reviews of existing agreements, and implementation of remedial action achieving balance and equity in the system. The best way to go about this is by a process of strategic coordination between developing countries. It is for developing countries to seek out their common interests and stand firm as a group to assert those interests during the ongoing trade negotiations. To make strategic coordination effective, an effort needs to be made at two levels. The governments of these countries should work together with clear perception of national interest in mind. This would need to be complemented by active collaboration with civil society organizations, which would assert the priority of issues relating to equity and social justice. This combination would then be in a position to formulate a strategic positive agenda that could be put forward at the Seattle meeting of the WTO.

- The primary objective of continuing negotiations is a full review of the implementation and impact of existing agreements.
- Southern countries must strategically coordinate to identify their common interests, and collectively negotiate to advance them.
- Civil Society must ensure that equity and social justice are given high priority in the negotiating positions of these countries. The

\*Consumer Unity & Trust Society, CUTS centre for International Trade, Economics & Environment, D-218 Bhaskar Marg, India. Ph: 91.141.20 2940/20 5802/20 0155 (H) Fx: 91.141.20 2968 Email: cutsjpr@ipl.doc.net.in

Transnational Associations 5/1999, 280-282

rights and interests of consumers, rural and urban workers, small farmers and enterprises, and vulnerable social groups must be protected.

- \* This process also requires that southern governments encourage, support and collaborate with civil society organizations in their own countries. Strategic co-ordination cannot be effective in promoting joint objectives unless this broad range of resources is effectively used.
- With respect to continuing negotiations, new issues, such as investment policy, competition policy, government procurement, trade facilitation, e-commerce, information technology, social and environmental clauses et al should not be put onto the agenda.

### The structure of WTO

The WTO has four main functions: rule making, policy orientation, and monitoring, negotiations and dispute settlement. All these functions have been shaped by the unequal bargaining power between the developed and developing world. For the WTO to have any chance of advancing southern interests, concerted action by the southern governments and civil society organizations is essential. The immediate task is to develop a common agenda for the Seattle negotiations.

It must be emphasized that the WTO does not operate in isolation. It is a part of a broader arrangement of multilateral financial and regulatory institutions, many of which also reflect the same inequalities.

- \* Given the diversity of needs, interests, resources and approaches to development among southern countries, a fair, equitable and transparent rule-based system is necessary.
- A multilateral trade and financial system that is resistant to the unequal bargaining power between South and North cannot emerge without collective action by southern countries.

### Agriculture and food security

The experience with the Agreement on Agriculture has been in virtual contradiction to

the expectations of southern signatories. The pressure to reduce subsidies and increase market access to the northern producers has been intense. Simultaneously, the degree of support received by the latter from their governments has been increasing. The subsidies typically provided by southern governments have been classified as violating the Agreement. On the other hand, the bulk of subsidies provided by northern governments have been placed in the "non-actionable" category. Even as the north continues to artificially enhance the competitiveness of its agricultural products, the south is constrained to reducing or freezing its quantum of subsidies to this sector. The same asymmetry prevails with respect to market access. Both tariff and non-tariff barriers have been used by the north to restrict the south's access to their markets. Genuine competitiveness, which is the underpinning of free trade, is clearly not being given an opportunity in this sector.

Closely related to the issue of market access is that of food security. The existing agreement can conceivably put a country, which is not self-sufficient in food at the mercy of global traders to meet its basic needs. Guaranteeing the availability of food to its citizens is a sovereign responsibility of any nation. This cannot be subordinated to the requirements of any world-trading regime. One way of doing this is to take domestic production for domestic consumption outside the ambit of the agreement.

" The reality of the Agreement on Agriculture is far from the expectations of the southern countries. It has, in effect, forced them to stop supporting their own farmers, while opening up their markets to the heavily subsidized producers from the north. This is of particular concern for countries threatened with food shortages, because food aid programmes are declining in significance.

" Opening up trade in agriculture, under whatever conditions, cannot be given precedence over the sovereign responsibility of governments to ensure food security,

- Another objective is to protect the livelihoods of groups traditionally involved in food production, such as small farmers and fisherpersons.

### Linkage issues : environmental and issues pertaining to labour standards

Environment and issues pertaining to labour standards are increasingly being pushed onto the trade agenda. It is recognized that solutions to these problems are a fundamental part of any vision of sustainable development. Hence there is an imperative need to isolate protectionist motivations from legitimate ones. There are existing national and international mechanisms designed to address these problems. A trade regime is neither an appropriate nor an effective device to achieve these objectives. Firstly, there is every danger that countries can use it to raise non-tariff barriers. Secondly, the bulk of environmental and issues falling under the realm of labour standards are related to domestic economic activity, whereas the WTO can only influence export-related activities.

- Environmental and Social Issues are an integral part of any vision of sustainable development. Trade restrictive measures are neither appropriate nor effective mechanism to address these problems. They need to be advanced through independent policy routes supported by international cooperation.

### Inconsistency between instruments: conflict between TRIPS and CBD

The South is at great disadvantage with respect to its biological resources, because of the inherent conflicts between the Convention on Biological Diversity (CBD) and the Agreement on Trade Related Intellectual Property Right (TRIPS). The former is a scheme, which gives countries a great deal of control over their indigenous resources; not just at the governmental level, but devolving to the communities that have traditionally used these resources. The latter seeks to commercialize traditional knowledge; it fails to recognize the relationships between communities and biological resources. It is structured so as to give an unequal advantage to commercial interests of the north. The conflict between the two agreements could be

resolved in favour of the affected southern communities by taking full advantage of the scope of sui generis legislation, which would protect the interests of the groups involved in southern countries.

- The CBD acknowledges sovereignty and the rights of communities to share in the benefits of biological diversity, neither of which are acknowledged by TRIPS. The forthcoming review must amend TRIPS to bring it in line with CBD.

This Summary has been endorsed by the following participating organisations at the Conference, and it is open for supporting sign-ons from others.

1. Focus on the Global South, Bangkok, Thailand, and Bombay, India
2. International South Group Network, Harare, Zimbabwe
3. Consumers International, Penang, Malaysia
4. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, Indonesia
5. Africa Centre for Technology Studies, Nairobi, Kenya
6. Era Consumer, Kuala Lumpur, Malaysia
7. DESCO, Lima, Peru
8. Law & Society Trust, Colombo, Sri Lanka
9. Council on International and Public Affairs, New York, USA
10. ZERO, Harare, Zimbabwe
11. ACIM, Port Louis, Mauritius
12. FEDCOT, Chennai, India
13. Gene Campaign, New Delhi, India
14. Council for Social Development, New Delhi, India
15. Consumer Guidance Society of India, Bombay, India
16. Citizen, Consumer and Civic Group, Madras, India
17. GREAT, Bangalore, India
18. Consumer Education Centre, Bangalore, India
19. Indian Institute for Consumer Studies, Bangalore, India
20. Consumer Guidance Society, Vijayawada, India
21. CUTS, Jaipur, India

ATTAC: Propositions. Mondialisation

## Après les Rencontres internationales des 24, 25 et 26 juin 1999 Des perspectives de lutte et d'actions communes

1.- L'objectif des Rencontres internationales de juin 1999, organisées par ATTAC, en partenariat avec le CADTM, la Coordination contre les clones de l'AMI, le Forum mondial des alternatives et DAWN était de contribuer à la coordination de réseaux agissant à l'échelle internationale contre la dictature des marchés. Des réseaux qui produisent des outils pour l'analyse et qui favorisent les échanges et les actions communes entre les mouvements citoyens, culturels et de défense des droits, les mouvements sociaux, les mouvements de femmes et les syndicats des différents continents.

2.- Cet objectif n'est pas utopique. Face à l'avancée de la mondialisation libérale, soutenue par des gouvernements qui, souvent, sont les premiers à s'opposer à la mondialisation de la démocratie et des droits humains, il s'agit maintenant de développer et de coordonner des contre-attaques et de faire le lien avec des forces porteuses d'une autre logique. La réussite des Rencontres de Paris, après le succès d'initiatives comme les campagnes contre l'AMI ou pour l'annulation de la dette des pays du tiers-monde, est, en elle-même, un indice de cette attente : plus de 1 200 participants venant de près de 80 pays et représentant des mouvements de nature très diverse.

3.- Il nous faudra faire connaître et soutenir les principales luttes et actions nationales et internationales de résistance à la dictature des marchés financiers,

notamment par des campagnes d'urgence en appui aux mouvements sociaux et de défense des droits humains. Face à ces marchés, aux institutions financières internationales, aux entreprises transnationales et aux gouvernements qui leur servent de relais, il importe d'opposer la volonté des peuples et de mettre en relation les forces et mouvements qui l'expriment dans de nombreux pays.

Nous coopérerons, chaque fois que cela sera possible, avec des réseaux et des mouvements sociaux opposés à la mondialisation, aux niveaux national et international. Cette coopération et ces liens auront comme fondement une pratique démocratique et solidaire. Nous encouragerons particulièrement les liens avec les mouvements de femmes, afin que notre analyse et nos alternatives puissent également être reprises dans une perspective féministe et à partir de la vision des femmes, où qu'elles se trouvent.

4.- La première échéance est le démarrage d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales - le Cycle du millénaire - dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont la conférence ministérielle est convoquée à Seattle (Etats-Unis) du 30 novembre au 3 décembre 1999. Ces négociations porteront non seulement sur la libéralisation accrue du commerce international, mais aussi sur l'investissement, les marchés publics et la concurrence, les services (santé, éducation, transports, etc.), le brevetage du vivant. Ce

qui se profile est donc bien davantage qu'un simple " clone de l'AMI " : rien moins que la mainmise des sociétés transnationales sur tous les domaines de l'existence humaine. Ceci est également vrai d'autres clones, tels les accords bilatéraux de libre-échange : pays méditerranéens-Union européenne ; Corée-Japon-Etats-Unis ; Union européenne-Mexique, qui consacrent la subordination des pouvoirs politiques aux intérêts des " investisseurs " et des marchands.

Il convient donc de lancer une campagne internationale d'information et de mobilisation pour refuser tous les accords qui iraient contre les droits de la personne humaine, les droits des peuples et le développement durable de la planète.

Avec des mouvements engagés contre l'AMI et l'OMC, nous nous mobilisons, dès l'été 1999, pour exiger un moratoire sur ce Cycle du millénaire, et pour le remplacer par un Cycle du bilan (Assessment Round) de l'OMC. Dans chaque pays, les organisations de la société civile procéderont à cette évaluation par un débat démocratique et une consultation populaire à laquelle doivent être étroitement associés les syndicats de travailleurs et les petites et moyennes entreprises (PME). Attachés au principe de séparation des pouvoirs, nous exigeons également que soit supprimé l'Organisme de règlement des différends (ORD) de l'OMC, où cette dernière est à la fois juge et partie. Une réflexion doit, par

ailleurs, s'engager sur la création d'une Cour de justice économique, internationale et indépendante.

Partout dans le monde, nous participons à la Semaine internationale de mobilisation prévue du 12 octobre (Journée contre la colonisation et la néo-colonisation libérales) au 17 octobre 1999 (Journée internationale contre la misère). Seront notamment menés des actions d'interpellation des gouvernements et des parlementaires, avec comme axe principal la dénonciation des stratégies des sociétés transnationales. Une Journée internationale de mobilisation et d'initiatives publiques aura lieu au moment de l'ouverture de la conférence de Seattle. Notre vigilance ne faiblira pas aussi longtemps que dureront les négociations à l'OMC.

5.- Deuxième thème qui nous rassemblera : la lutte pour la taxation des transactions financières, et la mise hors la loi des paradis fiscaux. Une occasion s'offre à nous, en Europe d'abord, pour cette campagne : la Finlande, qui assure la présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 1999, est l'un des deux pays, avec le Canada, où les autorités politiques se sont prononcées en faveur de la taxe Tobin.

Dans cette perspective, une pétition mondiale sera déclinée dans les différents continents et, en particulier, au sein de l'Union européenne qui dispose de la taille critique pour initier une taxation des capitaux spéculatifs. Si, au terme de cette campagne, des mesures concrètes n'étaient pas envisagées par les gouvernements, nous préparerons des mobilisations plus visibles, partout où nous pourrions les réaliser. En

Europe, cela pourrait prendre la forme d'une manifestation de masse à Bruxelles ou à Luxembourg, au printemps 2000, afin d'exiger des mesures visant à la suppression des paradis fiscaux : levée du secret bancaire, espace judiciaire ou tribunal pénal international.

6.- Troisième thème de mobilisation : la dette des pays du Sud et de l'Est. Lors du G7-G8 de Cologne, en juin 1999, les mesures prises ne concernent qu'une faible partie de la dette des pays les plus pauvres, et elles sont conditionnées par le renforcement des plans d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale. Nous nous opposons à cette conditionnalité qui implique à la fois un abandon de souveraineté nationale et une dégradation supplémentaire des conditions de vie des populations concernées. Afin de rétrocéder aux peuples ce qui leur a été volé, nous soutiendrons l'engagement de poursuites judiciaires à l'égard des profiteurs, dictateurs et chefs d'Etat corrompus, et des responsables de l'endettement. Nous appuierons la réalisation d'un front des pays endettés pour le non-paiement de la dette.

Nous saluons l'organisation d'une rencontre Sud-Sud pour l'annulation de la dette, qui se tiendra à Johannesburg du 18 au 20 novembre 1999. Nous devons nous préparer à de nouvelles mobilisations internationales, notamment à l'occasion du prochain sommet du G7 à Okinawa en juillet 2000, pour que cette dernière année du millénaire soit celle de l'annulation de la dette des pays du Sud et de l'Est.

7.- Quatrième thème de mobilisation : les organismes génétique-

ment modifiés (OGM). Les mouvements sociaux, syndicats, ONG et citoyen(ne)s participant aux Rencontres internationales décident de mener une campagne d'interpellation des gouvernements et des parlementaires pour exiger :

- la création d'instruments de contrôle démocratiques afin de placer les outils de recherche sur les biotechnologies au service de la société et non pas au profit exclusif des sociétés transnationales ;

" la mise en place d'un moratoire sur les organismes génétiquement modifiés en vue de libérer les paysans des relations de subordination développées par les entreprises transnationales productrices de semences, de permettre le développement d'agriculture alternatives, ainsi qu'une recherche scientifique au service de l'humanité ;

- en Europe, nous soutenons la demande d'annulation de la directive communautaire sur la "protection juridique des inventions biotechnologiques" formulée auprès de la Cour de justice des Communautés européennes par les gouvernements des Pays-Bas, de l'Italie et de la Norvège ;

- l'arrêt, par les gouvernements, de toute négociation sur la brevetabilité du vivant, et l'inclusion, dans la Déclaration des droits de l'homme, du caractère inaliénable des patrimoines génétiques.

8.- L'action néfaste des institutions financières internationales a été mise en évidence une nouvelle fois à l'occasion des crises asiatique, russe et brésilienne. Par leurs mesures libérales, elles ont aggravé les situations économiques nationales et ont surtout

fait payer aux plus faibles, aux femmes, aux chômeurs, aux petits paysans, aux petites entreprises et aux salariés, le prix de la spéculation financière et de leurs plans d'ajustement. Il convient d'analyser l'action de ces institutions, de faire connaître et de soutenir les mouvements de résistance aux plans d'ajustement, d'exiger un contrôle citoyen et une évaluation contradictoire de leurs actions. Il nous faudra rechercher les responsabilités et lutter contre l'impunité des " experts ", y compris devant les tribunaux, élaborer et promouvoir, sur le plan international, des propositions alternatives.

9.- Les femmes sont fortement touchées par les conséquences de la mondialisation ; elles sont les premières atteintes par la pauvreté et la violence. Les participant (e)s visent à obtenir l'égalité des droits et leur application sur l'ensemble de la planète. C'est pourquoi nous soutiendrons la Marche mondiale des femmes de l'an 2000, ainsi que toutes les initiatives allant dans le même sens.

10.- Des rencontres ultérieures nous permettront de nous retrouver. Nous avons pris date pour une initiative permettant, dans les deux ans, de dresser un bilan des actions engagées. Dès aujourd'hui,

il nous faut développer les réseaux à l'échelle internationale pour faciliter les échanges et faire circuler les informations sur les luttes et les actions des différents mouvements. Le réseau Internet est, à cet égard, le plus économique et le plus efficace. La liste Internet "transattac" doit retrouver sa fonction de lieu d'échange du mouvement international ATTAC. Des listes spécifiques et ponctuelles seront mises sur pied pour partager les informations sur les différentes actions engagées : Cycle du millénaire, taxation des capitaux, lutte contre les paradis fiscaux, les OGM, etc.

## Globalization and Democracy

An international organization's birthday would not normally attract much attention. However, since the WTO is commonly regarded as the main temple of globalization, the occasion was seized upon by a wide and colorful range of Non-Governmental Organizations. NGOs, as an opportunity to show their discontent and mistrust for the party's host. They had little impact but made two things evident: the obscurity of their criticisms and their lack of understanding of the benefits of globalization.

Uneasiness and distrust for this global process of enlarging markets can be witnessed all over the planet. Globalization is frequently perceived as serving exclusively to open national markets to foreign competition. However, beneficial political consequences flow from its dynamic. For instance, globalization requires the enforcement of individual rights and liberties. Globalization also promotes the

spontaneous gathering of people with common interests. The amazing expansion of NGOs that defend interests other than free trade (such as protection of human rights, environment, social standards) has undoubtedly benefited.

Globalization is also seen as a threat to employment. Yet the fact that globalization is no better regarded in countries from which capital "emigrates" than in those countries to which it flows suggests that it cannot be viewed solely through the prism of unemployment. Consider a hypothetical example. If government "A" announces it will give priority to public expenditure in education, health, and social security, all good news for citizens, markets will probably give a chilly if not openly negative response. Conversely, if government "B" announces it will trim public expenditure in social security, raise taxes that impinge on consump-

tion, and lower fiscal pressure on profits, the markets will surely be enthusiastic while citizens will see grim times ahead.

Clearly, markets and citizens differ in their assessments of the governmental announcements. But more important, they do not express themselves in the same way, nor with the same tools. It is quite probable that a political party would make an announcement of kind "A" in the run-up to elections but would be forced to implement announcement "B" once running a government. Notwithstanding the obvious ethical consequences that this pattern of political conduct might have on democratic credibility, it is important to notice that this contradiction is rooted in the differences in the decision-making processes from which the two policies stem. Democracies are based on the equality of rights of their citizens. Announcement "A" is in line with the democratic par-



adigm, namely that all citizens are equal under the law and, in any election, one citizen is one vote. Announcement "B" adheres to a different paradigm. In markets, each citizen participates according to his purchasing capacity. We do not all have the same weight, and accordingly our "voting" rights are far away from even. Markets institute a sort of qualified democracy in which one dollar is one vote.

Therefore, if the global society we are currently shaping is to be based on the democratic paradigm, the starting point should be to accept that contradictions inevitably arise between formal power ("one citizen is one vote") and real economic power ("one dollar is one vote"). These contradictions should neither be ignored nor wiped off. They should be articulated in transparency. The end of the cold war and the virtually global expansion of capitalism have facilitated astonishing political and economic changes. Today we have more free elections and also more free markets. But while democracies have expanded horizontally, free markets have so done in every possible direction. Markets have not grown just geographically but also qualitatively. They have increasingly crept into aspects of our social life that had been sheltered from the rationale of "maximizing benefits." The global market needs a set of global minimum standards in order to

promote investor confidence and establish the ground rules concerning the ways states are allowed to compete in attracting capital.

The search for these common standards has given rise to complex negotiations in the WTO. The executive branches of governments are responsible for these negotiations. The results are subsequently sent to parliaments, but since the results normally are packages of linked concessions, legislators have very little chance of disentangling them. This virtual migration of legislative power to the international arena has evident consequences for the equilibrium of powers on which democracies rely. Furthermore, following the practice of the old GATT, negotiations are not transparent to civil society. This was once justified because negotiations mainly concerned tariffs and actual trade obstacles, but the situation today is quite different. Matters related to intellectual property rights, investment, sanitary standards, environment and competition policies are now being considered in the WTO.

Articulation of frictions between free markets and democracies is not aided by conceiving of globalization as a planetary scenario in which countries are markets and the scope of national policies is limited to decisions that do not hurt the competitiveness of local producers. On the con-

trary, it just extrapolates the market paradigm to the political and social realm. This induces a dramatic error: identification of democracy with the social inequalities stemming from markets out of control. No wonder reactions against "free markets" can take totalitarian trends and the criticism of globalization borrows nationalistic and protectionist slogans.

Summing up, globalization is an unstoppable process, but we ought to make it work for democracy. It could help to unify people, and this should be good news for those who believe in the existence of common values for the human being. Our task should be preventing globalization from working for the exclusive sake of market forces that have virtually succeeded in getting rid of governments. It is now utterly necessary to avoid trivializing democracy as market's political expression. The social realm should be preserved for the paradigm of human equality and we should find an expression for democracy in the WTO.

Hector Rogelio Torres, *Journal of Commerce*, January 25, 1999

From Global Policy Forum,  
777 UN Plaza, Suite 7G, New  
York, NY 10017, USA  
Tel: +1 212 557-3161  
Fax: +1 212 557-3164  
globalpolicy@globalpolicy.org

Transnational Associations  
 51st year  
 Associations transnationales  
 51<sup>e</sup> année

Some items in récent issues:

Parmi les thèmes traités récemment :	Numéros :	Issue number:
Transnational actors in the international system 6/1995, 3/1997 Les acteurs transnationaux dans le système international	2/1998, 2/1999.	
The recognition of the légal personality of INGOs 3/1986, 3/1990, La reconnaissance de la personnalité juridique des OING	5/1990, 3/1995.	
Cooperation between INGOs and IGOs 5/1996, 6/1996, La coopération entre les OING et les OIG	1/1997, 2/1999.	
Social movements, trade unions and cooperatives Mouvements sociaux, syndicats et coopératives	5/1996, 6/1996 3/1997, 5/1999	
Social and economic development 1/1996, 4/1994, Développement économique et social	4/1998, 5/1999.	
Environmental problems 4/1989, 1/1990, Les problèmes écologiques	4/1995, 2/1996.	
Humanitarian aid and humanitarian law 4/1992, 2/1994, L'aide et le droit humanitaires	2/1996, 2/1999.	
Language, communication, education and gender 4/1996, 3/1997, Langage, communication, éducation et égalité des sexes	2/1998, 1/1999.	
Civil Society and the State 6/1996, 3/1997, La société civile et l'Etat	4/1998, 1/1999.	
Internationalism in Science 6/1997. Science et transnationalité		
Latin American and North-American Associations 6/1989, 3/1990, Les associations latino-américaines et nord-américaines	1/1993, 4/1996.	
African Associations 4/1995, 1/1996, Associations africaines	2/1996, 1/1999.	
European Associations after Maastricht 2/1997, 1/1998, Les associations européennes après Maastricht	2/1998, 4/1998.	
Arab Associations 1/1998. Associations arabes		
Asian Associations 2/1997. Associations asiatiques		

Some authors / ont publié dans nos colonnes :  
 Sami A Aldeeb, Chadwick Alger, Benjamin R. Barber, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Betting,  
 Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, Cynthia Cockbutn, Jacques Delors Adama Dieng,  
 Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin Guthrie Robert Harris, Jürgen Hoffner,  
 Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D. Lipschutz, Marc Luyckx, Elikia MBokolo, Morton Mitchnik, Edgar  
 Morin, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, François Rigaux, Nigel Rodley, Wolfgang Sachs, Pierre de Senar-  
 clens, Jan Aart Scholte, Vaudana Shiva, Rodolfo Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor, Peter Waterman.

# Transnational Associations

## Associations transnationales

Editor  
Rédacteur en chef  
Paul GHILS

Editorial Board  
Comité de rédaction  
Jacques RAEYMAECKERS  
Geneviève DEVILLE  
Anthony J.N.JUDGE  
Ghislaine de CONINCK

Published by / Publié par  
Union of International  
Associations (UIA)  
(founded 1910)  
Issn-0020-6059

rue Washington 40,  
1050 Bruxelles (Belgium)  
Tél (02) 640 18 08 -  
640 41 09  
Fax (322) 646 05 25  
E mail:uia@uia.be  
http://www.uia.org/uia-  
pubs/pubtranc.htm

Editeur responsable  
Jacques Raeymaeckers  
rue Washington 40  
1050 Bruxelles (Belgique)  
Tél. 02/640 18 08 -  
640 41 09  
Télécopie: (322) 646 05 25

Subscription rate  
BF 1.780, or equivalent per  
year (6 issues) + postage  
BF 270.

Abonnement: FB 1.780 ou  
équivalent, par an (6  
numéros) + Frais de port  
BF 270.

Method of payment  
Mode de paiement à  
utiliser

Bruxelles: Compte chèque  
postal n° 000-0034699-70 ou  
Compte n° 210-0508283-55  
à la Générale de Banque, 253,  
avenue Louise, 1050  
Bruxelles.

London: Account n°  
04552334, National  
Westminster Bank Ltd,  
21 Lombard Street.

Genève: Compte courant  
n° 472.043.30 Q à l'Union  
des Banques suisses.

Paris: par virement compte  
n° 545150.04200 au Crédit  
du Nord, 6-S boulevard  
Haussmann, Paris 75009.

Copyright © 1996 by  
Union of International  
Associations. All rights  
reserved. No part of this  
work may be reproduced or  
copied in any form or by  
any means - graphie,

including photocopying,  
recording, taping or

systems - without written  
permission of the Secretary  
General, Union of  
International Associations.

UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES  
UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS

Président d'honneur:

**August**  
**VANISTENDAEL**  
(Belgique)  
Ministre d'Etat

EXECUTIVE COUNCIL  
CONSEIL

Président:

Anne Marie BOUTIN (France)

à la Cour des Comptes

Vice-Présidents:

Raymonde MARTINEAU  
(Canada)  
Chargée des relations avec  
les ONG, Office  
des Nations Unies  
Turkia OULD DADDAH  
(Mauritanie)

Directeur général de l'Institut  
international des sciences  
administratives  
Cyril RITCHIE (Irlande)  
Président, Fédération of  
Semi-Official and Private

Established in Geneva (FIG)

Treasurer General  
Trésorier général  
Paul E. HIERNAUX  
(Belgique)

Président honoraire de  
l'Association des chambres  
de commerce et d'industrie

(EURO-CHAMBRES)

Secretary-General  
Secrétaire général  
Jacques  
RAEYMAECKERS  
(Belgique)  
Ambassadeur honoraire.

Members / Membres  
Michael BAKER  
Former Executive Secretary,  
International Council of  
Scientific Unions  
Yves BEIGBEDER  
Senior Special Fellow,  
UNITAR  
Nina BELYAEVA (Russia)  
Président  
Interlegal Research Center

Paul CARON (Suisse)

Expert financier  
Christian DE LAET  
(Canada)  
Président, Development,  
Alternatives, Montréal,  
André DE SCHUTTER  
(Belgique)

Président de la Fédération des  
associations internationales  
établies en Belgique (FAIB)

Philip EVERTS  
(Netherlands)

Professor, Instituut voor  
Internationale Studien  
Frits HONDUS  
(Netherlands)

Chief Trustee  
Euromil.  
George KIBEDI (Canada)  
Président, Educational  
Society  
Georges MALEMPRE  
(Belgique)  
Directeur du

UNESCO.

Marcel MERLE (France)  
Professeur émérite  
Université de Paris I  
Andrew E. RICE (USA)  
Consultant; Former Deputy,

Development  
Egon SLOPIANKA  
(Allemagne)  
Ancien secrétaire général de  
l'Alliance européenne des  
UCIG-YMCAS (EAY).  
Gianni TIBALDI (Italie)  
Professeur, Università di  
Padova, SIOI-Palazzo Reale.

UAI  
REPRESENTATIVES  
REPRESENTATIONS  
PERMANENTES DE  
L'UAI  
Organisation des Nations  
Unies:  
New York: Andrew RICE  
Genève: Cyril RITCHIE  
Paris: Maryvonne  
STEPHAN

288

